

Transferências voluntárias: aspectos teóricos e práticos no contexto do federalismo fiscal brasileiro

Voluntary transfers: theoretical and practical aspects in the context of Brazilian fiscal federalism

Ana Lúcia Lima Gadelha¹
Luis Borges Gouveia²
Anabela Mesquita³

RESUMO

O presente artigo realiza um resgate teórico-prático das transferências voluntárias no Brasil. Neste sentido, o artigo inicia com a apresentação de categorias teóricas que se constituem pano de fundo da federação brasileira, analisadas sob o prisma da repartição de recursos financeiros entre os entes da federação. Neste contexto, o objetivo do estudo é apresentar os aspectos contextuais e práticos que fundamentam a importância e a regularidade das transferências voluntárias no Brasil, a partir dos temas: fede-

1 Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) e em Letras Licenciatura Plena – Português-Francês pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Farias Brito e especialista em Gestão Pública pela Faculdade Entre Rios do Piauí, mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente, é doutoranda pela Universidade Fernando Pessoa, em Porto, Portugal, com projeto em desenvolvimento na área de Gestão da Informação. É servidora pública estadual da carreira de Analista de Planejamento e Gestão da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. E-mail: nelcyanagadelha@gmail.com

2 Licenciado em Informática, Matemáticas Aplicadas pela Universidade Portucalense (UPT), mestre em Engenharia Eletrônica e de Computadores pela Universidade do Porto (FEUP), doutor em Ciências da Computação pela Universidade de Lancaster (UK) e agregado em Engenharia e Gestão Industrial pela Universidade de Aveiro. Atualmente, é professor catedrático na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Fernando Pessoa, onde leciona diversas disciplinas relacionadas ao uso e à exploração do digital, nomeadamente, Sistemas de Informação; Interação Humano-Computador e Gestão do Conhecimento. E-mail: lmbg@ufp.edu.pt

3 Graduada em Secretariado de Gestão pelo Politécnico do Porto. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade do Minho, e doutora em Tecnologias e Sistemas de Informação pela Universidade do Minho. Professora no Politécnico do Porto. Membro do Centro de Investigação Algoritmi da Universidade do Minho e do CEOS. PP. Membro do Comitê Científico e de Programa de diversas conferências nacionais e internacionais. Membro do corpo editorial e revisora da editora americana IGI Global. Editora associada do Information Resources Management Journal e coeditora-chefe do International Journal of Technology and Human Interaction. Avaliadora e revisora de projetos Erasmus+. E-mail: abmesquita@gmail.com

ralismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais. O estudo é descritivo e se utiliza das técnicas de revisão bibliográfica e documental. Os resultados mostram a regularidade da utilização das transferências voluntárias do governo federal, no período de 1995-2021, e sua importância relativa nos anos de 2019 e 2020, como suporte ao fortalecimento do federalismo do tipo cooperativo.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Transferências Voluntárias.

ABSTRACT

This paper is a theoretical and practical review of voluntary transfers in Brazil. In this sense, the article begins with the presentation of theoretical categories that constitute the background of the Brazilian federation, analyzed from the perspective of the distribution of financial resources among the entities of the federation. In this context, the objective of the study is to present the contextual and practical aspects that underlie the importance and regularity of voluntary transfers in Brazil, based on the topics: federalism, fiscal federalism and intergovernmental transfers. The study is descriptive and uses the bibliographic and documental review techniques. The results show the regularity of the use of voluntary transfers from the federal government in the period 1995-2021, and their relative importance in the years 2019 and 2020, as support for the strengthening of cooperative type federalism.

Keywords: Federalism. Fiscal Federalism. Intergovernmental Transfers. Voluntary Transfers.

Recebido: 05-07-2021

Aprovado: 24-08-2021

1 INTRODUÇÃO

As transferências voluntárias se constituem instituto de cooperação financeira entre os entes federados do país, ou a pessoas jurídicas a eles vinculadas, e ainda a entidades sem fins lucrativos, para executar ações de interesse público cujo financiamento se dá por meio dos orçamentos federais, estaduais e municipais. São importantes mecanismos que viabilizam a realização de políticas públicas e, por sua característica de uso discricionário dos recursos, merecem atenção, porque também possuem importante papel na realização do federalismo fiscal.

Para Marins (2016), as transferências de recursos financeiros são classificadas como obrigatórias e voluntárias, condicionadas ou incondicionadas. A classificação pelo autor se dá pela própria dicção do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei nº 101/2000 (BRASIL, 2000):

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

Segundo o dispositivo legal transcrito, transferências voluntárias são definidas como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas se ligam à voluntariedade do gestor público e atendem a requisitos de discricionariedade. Isso quer dizer que o gestor público pode empregar os recursos advindos da transferência voluntária na execução de determinado programa ou projeto de interesse da Administração Pública, o que, por vezes, pode resultar em situações de interesse político-partidário (MOUTINHO, 2016).

Dessa forma, conhecer a tessitura e os efeitos das transferências voluntárias se constituem em importante aporte para o campo de estudo do federalismo fiscal. O presente artigo se insere nesse campo e objetiva apresentar os aspectos contextuais e práticos que fundamentam a importância das transferências voluntárias no Brasil ambientadas no contexto do federalismo, federalismo fiscal e transferências intergovernamentais.

O artigo irá introduzir a temática do federalismo fiscal do tipo cooperativo, preconizado por meio das transferências voluntárias, a partir do contexto da revisão de literatura para, em seguida, explicar a forma e a finalidade desse instrumento, e sob quais aspectos se efetiva a sua importância na concretização das políticas públicas no Brasil. Para tanto, buscaram-se informações de cunho quantitativo referentes ao volume de recursos desembolsados nos últimos 26 anos pelo Governo Federal, de 1995 a 11 de junho de 2021. Nesse sentido, procura-se evidenciar a existência de informações disponíveis, em nível da Federação Brasileira, que demonstrem o grande volume de recursos utilizados na modalidade de transferências voluntárias repassadas aos estados da Federação.

A temática, além de atual, apresenta aderência para a discussão no meio acadêmico, no institucional público e no cenário político nacional e internacional. Nesse sentido, a pesquisa orientou-se pela seguinte questão: como se apresentam as transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal? Para enfrentar essa questão, o artigo pretende mostrar aspectos conceituais, características e regularidade das transferências voluntárias, entre os anos de 2005 a 2021, em valores absolutos, e sua importância relativa nos anos de 2019 e 2020.

Além dessa introdução, esse artigo apresenta as seguintes seções: 2) Revisão de literatura, dividida nos seguintes tópicos: 2.1) Federalismo; 2.2) Federalismo fiscal, 2.3) Transferências intergovernamentais; 2.4) Transferências legais e transferências voluntárias; 3) Aspectos singulares das transferências voluntárias e seu papel no federalismo fiscal; 4) Procedimentos metodológicos; 5) Transferências voluntárias no Brasil e as evi-

dências do federalismo fiscal do tipo cooperativo; 6) Considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Nesta seção, são aportados os conhecimentos teóricos acerca do federalismo no contexto da federação brasileira e suas diferentes vertentes. A apresentação dessa gradação literária da temática é importante, porque localiza a modalidade das transferências voluntárias no contexto das transferências intergovernamentais, destacando os seus aspectos peculiares em relação às demais.

2.1 FEDERALISMO

O tema do federalismo tem sido objeto de estudos de vários autores e doutrinadores nos mais diversos campos do conhecimento científico, a saber: direito, ciência política, sociologia, economia, entre outros. Também é assunto de debate e de atenção nas áreas de gestão e políticas públicas (SOARES; MACHADO, 2018). Esse espectro de variações e correlações de temas se liga, em geral, à defesa da distribuição equitativa de recursos públicos a fim de minimizar graves assimetrias e vulnerabilidades econômicas e sociais, principalmente em países periféricos, como o Brasil.

Dallaverde (2016) define federalismo como modelo de Estado formado pela União de entes autônomos, sob uma ordem jurídica centralizada e dotada de soberania. Prado (2007), na mesma linha de entendimento, faz a generalização do conceito, informando-o como sendo um arranjo político-institucional que visa conciliar a existência de uma nação com a autonomia e a individualidade política das diversas regiões que a compõe. Para Dallaverde (2016), as características do federalismo são: autonomia dos entes federados, a repartição de competências e a supremacia da Constituição. Essas características também se coadunam com os temas centrais

da questão federativa, ressaltados por Silva (2005): autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo Governo central.

A federação difere da confederação, porque, nesta, os estados são autônomos e soberanos; na federação, há um poder central que subordina os estados-membros, inclusive a União, que é a Constituição. Um modelo de experiência histórica de confederação, a partir de 1787, são os estados norte-americanos. O modelo de federação concebido como clássico caracteriza-se como dual ou dualista, havendo duas esferas de poder, distintas e com competências próprias.

Rocha (2007), abordando os aspectos distintivos da federação, concebe-a como uma evolução da confederação. Nesta, os estados se mantêm soberanos e conservam sua individualidade jurídica no plano internacional. A confederação se apoia em um tratado. Na federação, só o ente federal é soberano. Os estados-membros não possuem soberania; somente autonomia. O amparo jurídico da federação é uma Constituição.

O termo federalismo, em sua concepção formal, encontra convergência em diversos autores que abordam o tema, por exemplo, Lassance (2012), Soares (2018), Dallaverde (2016), entre outros. Essa concepção formal mencionada, em geral, atém-se aos aspectos conceituais do termo, encontrando elementos comuns, mas importantes e necessários para sua compreensão, como forma de governo, descentralização, autonomia dos entes subnacionais etc. Karl Loewenstein define federalismo como:

O confronto [...] entre duas soberanias estatais diferentes que estão territorialmente separadas e que se equilibram uma à outra. A existência de fronteiras federais limita o poder do estado central sobre um estado membro, e vice-versa. (LOEWENSTEIN, 1979, p. 353. Tradução nossa).

A abordagem do federalismo feita por Loewenstein, em sua obra intitulada *Teoria da Constituição*, preconiza que não existe Estado federal

sem uma Constituição escrita. A organização federal se baseia na ideia de que a Carta Constitucional estabelece um compromisso entre os interesses da unidade nacional e a autonomia dos estados-membros, oferecendo equilíbrio duradouro e benefício para todos. A abordagem de Loewenstein radica-se na ideia de que é por meio desse pacto que os estados-membros, então soberanos, abrem mão de certos direitos em favor do Estado central. Por outro lado, esses estados-membros gozam da prerrogativa de estarem protegidos pelos outros estados e ainda usufruem da vantagem de se vincularem a um Estado central. Na sequência, o autor aponta para a distribuição de competências feitas, em nível constitucional, para o Estado central e para os estados-membros:

A chave para a estrutura do poder federal reside na distribuição de poderes. Existe um mínimo irreduzível de poderes federais que são indispensáveis numa verdadeira ordem federal. Dizem respeito aos seguintes domínios: assuntos externos, defesa nacional, sistema monetário, pesos e medidas, nacionalidade, comércio e comunicações entre os estados membros e meios financeiros para a execução de tarefas federais. Este catálogo mínimo de competências do estado central, clássico em todas as antigas organizações federais, conheceu, após experiências recentes, uma extensão devido às tarefas estatais exigidas pelo estado social e a prestação de serviços, que não pode ser realizada se houver desigualdades territoriais no território da organização federal. (LOEWENSTEIN, 1979, p.356. Tradução nossa).

Lassance (2012) preceitua que o termo essencial para compreender o federalismo é a descentralização territorial do Poder político. Essa, embora não seja característica exclusiva da federação, estando presente em outras formas de Estado, com menos intensidade, como acontece em países unitários, ou com mais intensidade em países confederados, é condição necessária para a existência da federação.

Conti (2012) esclarece que o Brasil é uma federação e, como tal, é fundamental que haja a autonomia dos seus entes federados, chamados de

entes subnacionais, aí compreendidos. Essa autonomia se revela na disposição de recursos financeiros que os torne capazes de depender menos dos outros entes e da União. No Brasil, a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um tipo diferenciado de federação, agora com a apresentação de três níveis de poder: União, entes estaduais e municipais (REIS, 2017). Nesse contexto, abre-se a discussão para o federalismo, que traz no bojo dessas reflexões relações de ordem constitucional, política e institucional.

No caso do Brasil, a União federal detém o poder central, e os estados e municípios constituem as unidades territoriais. O federalismo é característica do Estado brasileiro desde 1989, quando foi proclamada a República. Desde a sua implantação, possui uma trajetória marcada por conflitos e tensões, progressos e retrocessos, combinando entre o modelo de Estado centralizado da unidade e integração nacional, e descentralizado de autonomia e diversificação regional (PRADO, 2007). Essa trajetória histórica do federalismo teve a ampliação de sua descentralização com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu maior autonomia aos entes federados; no caso, os municípios brasileiros. Essa autonomia, porém, só se respalda com a existência de recursos próprios, capazes de atender às competências e às necessidades dos respectivos entes (DALLAVERDE, 2016).

Os fatores que caracterizam a essência do federalismo são a autonomia política e a financeira de cada ente federativo. Lassance (2012) leciona que sua dinâmica é impulsionada por mecanismos de responsividade e *accountability*, por um lado, e sistema de freios e contrapesos, por outro lado. Em razão desses mecanismos, essencialmente os de freios e contrapesos, o federalismo tem um grande papel na distribuição de recursos políticos e fiscais. Assim, para Lassance (2012) não apenas a política deve ser incorporada à análise do desenvolvimento, mas também o federalismo deve ser visto como uma forma virtuosa para a distribuição geográfica da riqueza e da renda. É nesse aspecto do federalismo que se adentra no federalismo fiscal; próximo tópico.

2.2 FEDERALISMO FISCAL

Alguns aspectos importantes do federalismo fiscal, qualificados por autores, por exemplo, Prado (2007, p. 2), como singulares e únicos em cada país, possuem fatores técnicos motivados por contextos históricos e políticos. O federalismo fiscal, na lição do autor, compreende:

[...] o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos. Isto remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais.

Prado (2007) associa o federalismo fiscal às relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais, entre as quais se localizam as transferências voluntárias.

Na lição de Silva (2005), o federalismo fiscal acontece por meio de suas relações fiscais no contexto federativo. A sua adoção implica a distribuição de competências constitucionais fiscais e estas se revelam no trato das funções fiscais denominadas *alocativa*, *distributiva*, e *estabilizadora*, e como elas podem ser utilizadas em três formas de organização política do Governo: i) plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, ii) absoluta descentralização, em que os governos locais desempenham as competências fiscais; iii) forma federativa, modelo misto que aglutina as duas formas de organização anteriores, com competências centralizadas e competências descentralizadas, com responsabilidades fiscais compartilhadas. Na lição do autor, o federalismo fiscal possui natureza dinâmica e assumiu configurações diversas ao longo do tempo e do espaço, e é produto da interação entre as regras institucionais e a organização e dinâmica econômica do país.

A função estabilizadora liga-se ao equilíbrio macroeconômico, pela qual o Governo central intervém por meio de políticas fiscais restritivas, voltadas para a contenção do gasto público e o aumento da arrecadação, de forma, por exemplo, a se conterem crises recessivas e inflacionárias. A função distributiva, por sua vez, dá-se com a intervenção dos governos na economia, para a distribuição mais equânime da renda, visando minimizar as desigualdades existentes. A função alocativa está relacionada à produção de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado. Nesse caso, o Governo intervém quando não é possível alocar bens e serviços pelas condições mercadológicas. Essas funções se mostram úteis no modelo de organização na forma federativa, porque se ligam ao federalismo fiscal, que está relacionado à distribuição de competências constitucionais fiscais entre os membros da federação, para que, na medida de suas competências e capacidades de financiamento, construam seus desenhos institucionais (SILVA, 2005).

Para Baião, Cunha e Souza (2017), encarar a ampliação das disparidades regionais é um dos desafios a ser enfrentado pelo federalismo fiscal brasileiro; isso porque há concentração de bases tributárias em pontos específicos do território que afetam a repartição das receitas. Evidentemente, isso afeta a equidade dessa repartição. Para Prado (2007), não existem critérios universais para avaliar sistemas fiscais em federações. Cada uma tem sua especificidade e envolve diferentes instituições de ordem política, cultural, étnica e religiosa. Porém, todas, de alguma forma, devem apresentar padrões de coesão e eficiência. A coesão, em uma federação em que os entes subnacionais possuem relativa autonomia, é desafio para as instituições que também deverão incentivar e manter um grau elevado de cooperação intergovernamental. Essas mesmas instituições, juntamente com seus sistemas fiscais, deverão assegurar equidade de acesso tanto a serviços públicos quanto a oportunidades de desenvolvimento individual.

Pelo lado da eficiência, Prado (2007) ressalta que a federação estaria ligada a dois aspectos: à prestação adequada de serviços, observando

a relação custo-benefício, com minimização da carga tributária, e à minimização dos efeitos negativos que o Estado pode exercer sobre o sistema econômico, notadamente no que se refere ao sistema tributário, com harmonização e custos para o contribuinte. A discussão, no entanto, não fica restrita a entender o federalismo como repartição de competências fiscais entre os entes da Federação. Para Linhares, Mendes, e Lassance (2012), a meta mais importante, não somente para o Brasil mas para todos os países federativos do mundo, é a estruturação de um federalismo equilibrado, o que não é exatamente fácil no Brasil, em razão das graves desigualdades sociais e regionais existentes. Ao lado dessas desigualdades regionais, há uma crescente demanda por parte da população, que tem se tornado mais exigente a partir dos instrumentos criados após 1988, e que reclama uma atuação mais atenta da Administração Pública, exercendo maior pressão sobre o Estado brasileiro. Os autores ainda destacam que não convém tratar o problema federativo somente com a melhor distribuição ou alocação dos recursos tributários, embora isso seja relevante. É necessário compreender como esses recursos estão sendo utilizados e se eles atendem apropriada e eficientemente às demandas da sociedade. Essa visão do federalismo, em sua conformação constitucional e político-institucional, tem um papel importante na ativação e na descentralização das políticas públicas, especialmente no tocante à redução das desigualdades. Sobre isso, aponta Lassance (2012, p. 15): “Em suma, trata-se de considerar os arranjos federativos como mecanismos centrais para ações públicas cooperativas ou compartilhadas capazes de reduzir a grande desigualdade e heterogeneidade estrutural da região, em particular, e do país”.

Esses arranjos federativos são o chamado federalismo cooperativo ou federalismo por cooperação e visam buscar a redução das desigualdades regionais sobretudo nas áreas sociais de educação e saúde, econômica e de desenvolvimento nacional (DALLAVERDE, 2016). É, portanto, o federalismo cooperativo o vínculo que se estabelece entre os entes da Federação de forma mútua para atingir interesses comuns, como um pacto para a re-

dução de desigualdades e a consecução dos direitos dos cidadãos. Isso é o que se depreende da lição de Dallaverde (2016), no tocante ao federalismo por cooperação, que se caracteriza pela ajuda mútua entre o ente central e os entes subnacionais, cuja finalidade é atingir objetivos comuns relacionados ao desenvolvimento econômico da nação. Nesse contexto de “cooperação” entre os entes federados, estabelece-se a concretização das transferências voluntárias, ao lado do auxílio e da assistência. Para a autora, o federalismo cooperativo funda-se na homogeneização, que quer dizer a busca pela redução das desigualdades regionais, com o estabelecimento de condições sociais equânimes em todo o território nacional. Exsurtem no seio do federalismo cooperativo instrumentos que movimentam os mecanismos do federalismo fiscal: são as transferências intergovernamentais, entre as quais estão as transferências voluntárias, assunto dos próximos tópicos.

2.3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Entre as formas de financiamento dos entes federados estão as receitas próprias e as transferências intergovernamentais. As receitas próprias se dão, em regra, pela arrecadação direta do ente. Quando se dão de forma indireta, pelo recebimento de recursos arrecadados por outro ente da Federação, tem-se as transferências intergovernamentais (DALLAVERDE, 2016).

Os autores Mendes, Miranda e Cósio (2008) informam que as transferências intergovernamentais no Brasil ocupam lugar de destaque como elemento central no sistema de relações federativas e são item importante na composição da receita de grande parte dos governos de estados e municípios. Suzart, Zucculotto e Gomes (2018) lecionam que a descentralização, no que concerne ao federalismo fiscal, poderia promover a oferta eficiente de bens públicos para a população, derivados das demandas locais e cujas escalas de produção fossem irrelevantes em nível nacional. Nesse contexto, os autores abordam a importância das transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro, que surgem como forma de corrigir/minimi-

zar desequilíbrios entre os entes subnacionais. Todavia, na opinião dos autores, também podem induzir a acomodação de determinados entes federados ou funcionar como um convite ao desperdício de recursos.

As transferências intergovernamentais, assim como a repartição das receitas tributárias, inserem-se no contexto do federalismo fiscal. Isso porque uma das razões do federalismo não é uma mera forma de organização do Estado (DALLAVERDE, 2016). O papel e a importância das transferências intergovernamentais se situam no próprio contexto dos objetivos do federalismo, que é a consecução dos objetivos da equalização e a melhoria das condições de vida da população. No mesmo sentido, temos Sakurai (2013), para quem as transferências governamentais representam um dos principais mecanismos ligados ao federalismo fiscal.

Gasparini e Miranda (2011) lecionam que a descentralização fiscal, em economias de países com fortes disparidades regionais, tende a agravar o problema, porque a autonomia fiscal dos governos locais inclina-se a privilegiar áreas mais ricas com maior capacidade de mobilização dos recursos. Uma saída, segundo os autores, é criar um sistema federativo que permita equilibrar as receitas públicas nas diversas regiões da nação. Uma das saídas, no caso do Brasil, foi fazer uso das transferências compensatórias de verbas públicas, que se deram, por exemplo, com a criação dos fundos de caráter distributivo, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios. Esses fundos têm função distributiva, atribuída pela Constituição Federal de 1988.

As transferências intergovernamentais se originam como consequência da descentralização que é peculiar na federação. Nos regimes federativos, os estados subnacionais recebem mais encargos e mais atribuições, e passam a ser responsáveis pela aplicação de um maior valor na provisão dos serviços públicos (BAIÃO, CUNHA, SOUSA, 2017).

A Constituição Federal brasileira de 1988 abriu um leque de oportunidades para promover a descentralização federativa por meio da distribuição de competências dos entes federados. A distribuição dessas

competências aparece nas formas assumidas pela Carta Magna, que são: competências privativas, concorrentes, administrativas e legislativas. Ao lado delas, há, também, as transferências intergovernamentais, que contribuem para a descentralização de diversas atribuições aos estados e aos municípios (DALLAVERDE, 2016).

Foi a partir da Constituição de 1988 que houve um aumento da responsabilidade dos governos locais quanto a prover serviços públicos à população, mas também um significativo aumento de municípios, muitos deles sem condições de serem erigidos à categoria de municípios, o que fez aumentar a dependência dos repasses de recursos financeiros por parte do Governo Central. Tal entendimento é de Sakurai (2013).

Mendes, Miranda e Cósio (2008, p. 7) abordam algumas características que consideram desejáveis para as transferências intergovernamentais: i) autonomia dos governos subnacionais na gestão e na alocação de recursos; ii) *accountability* na relação existente entre o eleitor e o gestor do governo subnacional que recebe a transferência; iii) redistribuição regional da capacidade fiscal, da qualidade e da quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades; iv) redução do hiato fiscal entre a demanda por bens e serviços e a capacidade fiscal de cada ente subnacional; v) flexibilidade para absorver choques econômicos positivos e negativos; vi) independência nas negociações de ordem política na definição de montante, critérios de partilha e entrega das transferências; vii) incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos; e, por último, viii) incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos.

Dallaverde (2016) observa que as relações federativas são um pano de fundo para a compreensão do instituto das transferências intergovernamentais que se situam na ambiência do federalismo cooperativo, com forte acentuação no objetivo de redução das desigualdades regionais, notadamen-

te de caráter social e econômico. Nesse mister, aparecem as transferências voluntárias, as quais, na opinião da autora, são pouco exploradas no campo jurídico, o qual se dedica mais ao estudo das transferências constitucionais vinculadas ou obrigatórias.

Outro aspecto do federalismo trazido por Dallaverde (2016) é o federalismo assimétrico, que surge com a necessidade de reduzir as desigualdades entre os entes federados. É fato, segundo a autora, que as transferências intergovernamentais não surgem apenas para prover necessidades provocadas pela assimetria, mas elas constituem, inegavelmente, uma forma de correção da assimetria.

O Brasil, como república federativa, adota o federalismo do tipo cooperativo, o que quer dizer que existe participação conjunta dos entes federados para a realização de políticas públicas (DALLAVERDE, 2016). Essa cooperação visa à constituição de um Estado que, ao mesmo tempo que respeita a autonomia financeira de seus entes federados, possibilita a redução das assimetrias existentes entre eles. Dentro do enfoque do federalismo brasileiro, as transferências intergovernamentais têm íntima relação com a arrecadação tributária de seus entes federados, envolvendo a partilha dos recursos advindos dessa forma de captação.

Para Dallaverde (2016), as transferências intergovernamentais operam, basicamente, de duas formas: de forma obrigatória, que repassa a maioria dos recursos, e de modo voluntário, relevante para a maioria dos municípios brasileiros, por ser a única possibilidade de realização de novos investimentos. Tem-se, na última, as transferências voluntárias. As transferências intergovernamentais, para a autora, representam um caminho de distribuição de recursos e de viabilização de políticas públicas, e nas quais há um vasto campo de possibilidades, capaz de produzir mais e melhores resultados. Contudo, há, ainda, um grande vazio no tratamento do tema, especialmente no tocante à legislação que trata da matéria.

Baião, Cunha e Souza (2017) veem, nas transferências intergovernamentais, um modo de atenuar as disparidades regionais, considerando

que, em todas as federações do mundo, a arrecadação tributária é maior no nível central de governo e menor nos níveis locais (governos subnacionais). Desse modo, elas se tornam necessárias para, além de minimizar os efeitos do desequilíbrio vertical, como chamam a essas diferenças entre atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo, representar uma oportunidade de minimizar as desigualdades entre as regiões.

De acordo com Reis (2017), as questões que envolvem a partilha de recursos públicos são sensíveis e complexas, tornando-se mais tensas quando as relações federativas são afetadas por drásticos desequilíbrios financeiros e a sociedade apresenta um grave quadro de disparidades sociais. O enfrentamento, segundo o autor, para essa situação é a utilização de mecanismos distributivos adequados em prol da melhoria de vida dos cidadãos.

Por outro lado, na opinião de Mendes, Miranda e Cósio (2008), as transferências intergovernamentais podem minar os incentivos necessários para que os governos dos entes federados assumam atitudes fiscais responsáveis, podendo acarretar um desinteresse nos governos de explorar as suas bases tributárias. Isso porque o sistema de transferências governamentais pode ser usado para fins de pressão política, em vez de estimular a proposição de bons projetos para serem executados. Existe a preocupação de que as transferências intergovernamentais possam estimular ou desestimular a gestão eficiente dos recursos. Casos em que haja, por exemplo, excessivo aporte de recursos por transferências incondicionais, podem levar a uma indução ao baixo controle da qualidade dos gastos por parte dos governos subnacionais.

2.4 TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os tributos que devem ser arrecadados em cada esfera de governo: União, estados e municípios. Na repartição da receita entre os entes federados, os municípios são os que

auferem menos recursos no bolo tributário. As alternativas que se dão às verbas federais para estados e, principalmente, municípios, são as transferências de recursos de ordem obrigatória e voluntária (GARRIDO *et al.*, 2009). As primeiras são as transferências legais, constitucional e legal em sentido estrito, e as últimas, são as voluntárias, que acontecem por decisão discricionária pelo ente concessivo dos recursos.

As transferências legais se caracterizam por legislação específica que lhes determina a forma de transferir e aplicar os recursos e prestar contas. Dallaverde (2016) aporta algumas classificações das transferências legais, agrupando-as em vinculadas e desvinculadas. As primeiras estariam jungidas a um fim específico; as segundas, ao contrário, não estariam. Exemplo de transferências não vinculadas a um fim específico é a compensação financeira devida aos estados, Distrito Federal e municípios, em razão do resultado da exploração de petróleo ou gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica, entre outros. De outra sorte, existem as transferências legais vinculadas a um fim específico e estas, segundo Dallaverde (2016) podem se subdividir em: i) transferências automáticas; ii) transferências fundo a fundo; e iii) transferências diretas ao cidadão.

As transferências automáticas, como o próprio nome diz, acontecem sem exigências para o recebedor dos recursos; também não se submetem à celebração prévia de convênio. Porém, nem toda transferência prevista em lei é obrigatória, até porque as transferências voluntárias também têm previsão legal. As transferências fundo a fundo são espécies de transferências legais que não se operam por convênio ou instrumentos congêneres. Os repasses ocorrem diretamente de um fundo nacional a outro fundo estadual ou municipal. São mais comumente utilizadas nos repasses dos recursos dos fundos das áreas de saúde e de assistência social. As transferências diretas ao cidadão, também ligadas a um fim específico, por sua vez, concretizam-se pelo repasse dos recursos diretos ao cidadão, para execução de determinado programa de governo, que são operacionalizados pelos municípios cuja população encontra-se cadastrada no Governo

Federal. São exemplos dessa transferência o Bolsa-família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Recentemente, em razão da pandemia do novo coronavírus, que assolou o mundo em 2020, o Governo Federal do Brasil lançou mão de um outro programa de transferência de renda voltado à população economicamente ativa atingida pela pandemia: empregados, trabalhadores autônomos e microempresários.

No entendimento de Mendes, Miranda e Cósio (2008), a transferência direta não se caracteriza como transferência intergovernamental, posto que repassadas diretamente ao cidadão. No entanto, possuem alto poder de impacto em nível regional, por terem caráter efetivamente mais distributivo.

As transferências voluntárias, por sua vez, operam com a entrega de recursos financeiros de forma voluntária de um ente federado para outros entes da Federação, com a finalidade de executar políticas e programas de governo. Assim, as transferências voluntárias operam por meio de convênios ou de instrumentos congêneres. Elas são espécies das transferências intergovernamentais e se caracterizam pela discricionariedade dos governos em dispor de recursos por meio de instrumentos de cooperação que se estabelecem tanto da União para estados quanto de estados para municípios. Elas são reguladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

3 ASPECTOS SINGULARES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E O SEU PAPEL NO FEDERALISMO FISCAL

A Constituição Federal de 1988 do Brasil repartiu competências entre os entes federados, em especial os municípios brasileiros, os quais, muitos deles, mesmo não tendo condição de sustentarem-se sozinhos, tiveram flexibilizadas suas criações, na expectativa de participarem das repartições constitucionais de receitas e de transferências intergovernamentais, entre elas as transferências voluntárias, advindas da União e dos estados (DALLAVERDE, 2016).

Em uma concepção talvez mais didática, Soares e Melo (2016) resumizam as diversas fontes de receitas auferidas pelos municípios brasileiros. Entre elas, estão as receitas próprias, as transferências constitucionais; as transferências legais, as quais apresentam duas modalidades: condicionadas e incondicionais; as transferências do Sistema Único de Saúde, que assumem relevância por seu caráter essencial à população; e as transferências voluntárias. Todos esses tipos de transferências intergovernamentais se ligam ao propósito do federalismo fiscal, como já tratado neste artigo.

Nesse contexto de captação de receitas dos entes subnacionais, as transferências voluntárias já foram apontadas por Arretche e Rodden (2004) como uma modalidade usada como estratégia eleitoral. No mesmo sentido, Torres (2004) leciona que, diferentemente das transferências constitucionais (obrigatórias), em que não há margem para manobras ou barganha política, sobra espaço para atuação política nas transferências voluntárias. Há o alerta, também do autor, para o controle e a transparência que devem ser exercidos sobre a modalidade, porque o volume de recursos repassados por meio de convênios, instrumentos de repasse de um ente para outro da Federação, é bastante considerável.

Outros autores, como Baião, Cunha e Souza (2017), também compartilham o entendimento de que as transferências voluntárias são influenciadas por fatores políticos e, como tal, acabam por não seguir critérios distributivos, nem devolutivos de receitas, não influenciando na equalização fiscal estudada pelos autores, que a definem, idealmente, como a distribuição dos recursos de forma inversamente proporcional à capacidade fiscal dos municípios e de forma proporcional às suas necessidades fiscais.

A pauta das transferências voluntárias se inicia com o enunciado do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000) para cujos fins são definidas a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Dallaverde (2016) relata a dificuldade na delimitação conceitual das transferências voluntárias dada a sua definição legal. A construção do conceito dessa modalidade de transferência se dá por exclusão das outras modalidades que não a integram. Com efeito, o art. 25, que nomeia essa forma de transferências, diz que consiste na entrega de recursos correntes ou de capital que não decorra de determinação constitucional, legal ou aqueles recursos destinados ao sistema de saúde. A exclusão da caracterização dos repasses para o sistema de saúde – o SUS como transferência voluntária, de fato, faz sentido na medida em que esses recursos, apesar de serem considerados auxílio ou assistência financeira, não poderiam ser incursos nas transferências voluntárias, visto, como adverte Dallaverde (2016), que os recursos da saúde não poderiam se submeter às restrições e condicionantes impostos às transferências voluntárias.

Na opinião de Conti (2012), as transferências voluntárias apresentam-se como um mecanismo complementar de fornecimento de bens e serviços públicos, a exemplo dos existentes nas áreas de saúde, educação e outras de atuação do Poder público. Conti discorre que não só o Brasil mas diversos outros países se utilizam do instituto das transferências voluntárias, por ser um sistema que possibilita o atendimento das necessidades públicas de forma mais eficiente e mais flexível. Essa flexibilidade, porém, demanda atenção, porque, em razão de a disponibilização dos recursos acontecer seguindo critérios de conveniência e oportunidade desse instrumento, há de se observar cuidados na sua regulamentação, para imprimir caráter de maior impessoalidade, embora o volume de recursos nessa modalidade seja bem menor em comparação à modalidade obrigatória. Contudo, para Dallaverde (2016), não há de se falar em insignificância ou inexpressividade no caso das transferências voluntárias, uma vez que os entes federados acabam por depender mais delas, considerando que as receitas advindas de transferências obrigatórias constitucionais e legais, ou mesmo aquelas de fontes de arrecadação própria, acabam por ser comprometidas com as despesas correntes dos entes. Assim é que as

transferências voluntárias se apresentam como um recurso a mais para os entes da Federação, em especial os municípios, cuja arrecadação tributária própria não é suficiente para arcar com as obrigações assumidas a partir do aumento das competências constitucionais imputadas aos municípios.

Moutinho (2016), mencionando trabalhos de Prado (2006) e Ferreira e Bugarin (2007), comenta sobre a discricionariedade conferida às transferências voluntárias, tornando-as significativamente vulneráveis às motivações político-partidárias. Conti (2012) afirma que as transferências voluntárias, atualmente no Brasil, são mormente concedidas em razão de critérios político-partidários e utilizadas como instrumento de barganha política. Com efeito, para o autor, as transferências voluntárias se transformaram em arma de destruição da autonomia financeira e, por conseguinte, do federalismo brasileiro. Porém, isso tem explicação. Não existe regulamentação que assegure mais impessoalidade e insuscetibilidade a fim de evitar o seu uso de forma indevida. Com a dependência financeira de muitos estados e municípios, as transferências voluntárias terminam por se tornar instrumento de barganha política.

Essa influência política, não só particularmente em relação às transferências voluntárias mas também a todas as espécies de transferências intergovernamentais, como critério de distribuição dos recursos, na visão de Mendes, Miranda e Cósio (2008), afeta a responsabilidade fiscal dos entes federados. A influência política fornece incentivos desvirtuados para os entes federados, uma vez que podem ceder à pressão para o aumento das transferências, em vez de se esforçarem por elaborar bons projetos que as justifiquem. No entanto, se bem utilizadas, elas exercem um papel importante na estrutura do federalismo do tipo cooperativo, que consiste na cooperação entre os entes da Federação e no compartilhamento de bens e serviços públicos, em diversas áreas do Poder público (DALLAVERDE, 2016).

De fato, hoje, as transferências voluntárias, embora em menor volume de recursos, terminam por ser uma alternativa de desenvolvimento do ente federativo, o qual, muitas das vezes não possui recursos suficientes

para realizar novos investimentos em prol das necessidades da população.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa, do ponto de vista de sua natureza, classifica-se em básica, pois visa gerar conhecimentos novos úteis, e em descritiva. Para responder à questão de investigação e mostrar as características e a incidência das transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal, a pesquisa, quanto à forma de abordagem do problema, classifica-se em quantitativa e faz uso de grande amostra de dados (PROVALOV, 2013), compreendendo o período de 1995 a 11 de junho de 2021. A utilização desse tempo é para demonstrar a constância dos repasses efetivados ao longo do período, que se aproximam da casa dos 344 bilhões de reais. A técnica utilizada foi a observação direta intensiva, que consiste não somente em ver e ouvir mas também em examinar fatos ou fenômenos que se pretende estudar (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Os dados foram recolhidos da plataforma do Portal da Transparência do Governo Federal, com acesso em junho de 2021, com a realização de *uploads* de dados brutos dos valores liberados no período, utilizando filtros referentes aos convênios e congêneres, que são os instrumentos para a realização das parcerias que envolvem a modalidade de transferências voluntárias. Ainda para melhor tipificação das transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal, foi realizado cotejo destas com as outras formas de transferências: constitucionais e *royalties*, legais e específicas, permitindo a comparação entre elas.

Os valores informados a título de transferências voluntárias foram coletados nas planilhas de dados brutos, gerados na seção da plataforma do Portal da Transparência do Governo Federal, denominada “dados abertos/planilhas/convênios”, com seleção e pressão sobre o botão digital “dados disponíveis”, na data de 23 de junho de 2021, no endereço eletrônico: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/convenios>, tendo sido

disponibilizados dados até o dia 11 de junho de 2021. O arquivo gerado oferece dados dos convênios desde 1995, marco considerado para as análises desta pesquisa, que optou por mostrar desde o início as informações contabilizadas na plataforma. O formato do arquivo é em Excel, com 542.610 linhas de registros e 24 campos de informações. Na análise e na apresentação dos valores, foram considerados aqueles com “valor liberado”, como denomina o campo de informação da planilha, de todos os convênios firmados. O tempo do recorte é de 1995 até 11 de junho de 2021 e foram trabalhadas as informações das transferências voluntárias liberadas ano a ano, bem como por estado da Federação brasileira para complementar e fortalecer a resposta à questão de investigação e, assim, mostrar a regularidade das transferências voluntárias no federalismo fiscal brasileiro.

Para mostrar a importância relativa das transferências voluntárias, foi realizada busca de informações sobre as outras formas de transferências: constitucionais e royalties, legais e específicas, e, assim, estabelecer uma comparação. Para tanto, consideraram-se os meses de dezembro de 2019 e dezembro de 2020. Essa busca foi viabilizada por meio da aplicação de filtro, no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Governo Federal, na consulta recursos transferidos, disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/transferencias>. Nesta consulta, obtivemos as informações por planilhas em *Excel*, referentes a mês e ano, sendo esse tipo uma consulta por vez. A partir dos dados da planilha, aplicaram-se filtros para selecionar o tipo de transferência e, assim, calcular os valores totais dos meses de dezembro de 2019 e 2020. Seguindo orientação da Secretaria do Tesouro Nacional⁴, nessa forma de busca, as transferências voluntárias consideradas foram aquelas cujas modalidades de aplicação orçamentárias

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/discriminarias>. Acesso em: 2 nov. 2020.

são: 30, 31, 40, 41, 45 e 71⁵. Para o levantamento desses dados, foram considerados os meses de dezembro de 2019 e dezembro de 2020 a fim de permitir a comparação do montante de transferências voluntárias efetivadas. No primeiro arquivo de dados de dezembro de 2019, constavam 185.997 linhas de registros e 36 campos de informações; no segundo, 225.909 linhas de registros e 36 campos de informações.

Para a realização das análises, consideraram-se os montantes de valores transferidos, de todos os estágios dos convênios pactuados, tanto na consolidação por ano e por unidade da Federação quanto na consolidação nos meses de dezembro de 2019 e dezembro de 2020.

Nesse propósito, a técnica de análise será a quantitativa, que se valerá de dados absolutos e relativos para a avaliação dos resultados, que evidenciaram a constância da utilização de recursos das transferências voluntárias em nível da federação brasileira, durante os períodos em análise, mostrando a importância da prática dessa modalidade de transferência intergovernamental, com forte presença no contexto do federalismo do tipo cooperativo.

5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL E AS EVIDÊNCIAS DO FEDERALISMO FISCAL DO TIPO COOPERATIVO

Nesta seção, serão apresentados os valores que foram celebrados pela União Federal, a título de transferências voluntárias, por meio de convênios e de contratos de repasses; instrumentos jurídicos que viabilizam a concretização das parcerias firmadas entre os órgãos do Governo Federal e entes, entidades públicas e entidades privadas, na forma do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007).

5 Esses números correspondem à codificação dada pelo Orçamento do Governo Federal e que, segundo o Manual Técnico do Orçamento de 2021 (BRASIL, 2021) daquela esfera governamental, referem-se à modalidade de aplicação que indica a aplicação dos recursos mediante transferência financeira, inclusive aquela decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de governo, entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições, ou de forma direta pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no mesmo nível de governo. A modalidade de aplicação no orçamento objetiva eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021:cap4>. Acesso em: 23 ago. 2021.

Os dados disponibilizados na plataforma do Portal da Transparência do Governo Federal importam informações de 1995 até junho de 2021⁶. Os valores firmados a título de transferências voluntárias, em cada setor do governo que representa uma área de política pública, mostram-se bem significativos no contexto do federalismo fiscal no Brasil, considerando-se a soma de R\$ 521,5 bilhões de reais aproximadamente, tendo sido executado em termos de liberação de recursos 344 bilhões de convênios para a realização de objetos de interesses comuns entre os partícipes em benefício da população.

A distribuição de valores por unidades da Federação brasileira se apresenta na forma da Tabela 1. Cumpre observar que os valores totais informados anteriormente contabilizam informações relativas ao campo “UF” (Unidade da Federação), ao qual se incluem dados de dois campos imprecisos, chamados “-1” (menos 1) e “vazias”, na tabela dos convênios disponibilizada pela plataforma do Governo Federal. Além disso, há valores que se referem ao “exterior” que não foram computados. Para essa análise, foram considerados somente os valores atribuídos aos estados da Federação, retirados os demais. Dessa filtragem, computam-se os valores aproximados de convênios pactuados e liberados, respectivamente, de 521,4 bilhões de reais e 343,7 bilhões de reais, conforme Tabela 1.

6 No caso desta pesquisa, com dados contabilizados até 11 de junho de 2021. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/convênios>. Acesso em: 23 jun. 2021; data em que foi realizada a busca para a composição dos resultados deste artigo.

Tabela 1 – Transferências voluntárias por unidades da Federação Brasileira de 1995 a 2021

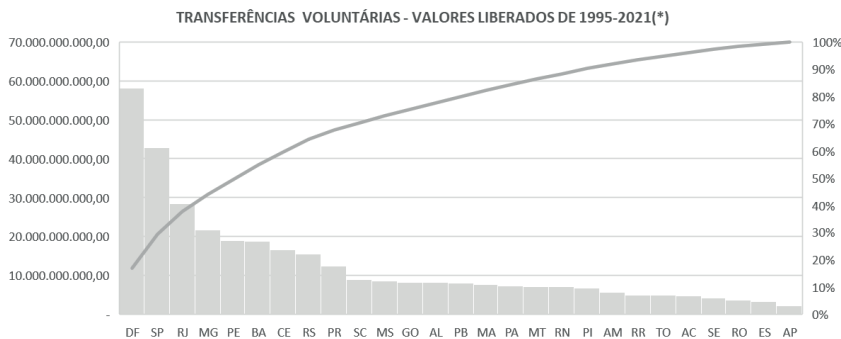
UNIDADE DA FEDERAÇÃO	VALORES LIBERADOS (EM BILHÕES DE R\$)
AC	4.632.372.149,05
AL	8.122.904.747,04
AM	5.570.782.783,05
AP	2.240.837.769,30
BA	18.797.879.513,97
CE	16.612.767.914,45
DF	58.197.014.724,52
ES	3.248.525.489,70
GO	8.150.936.395,40
MA	7.707.046.789,31
MG	21.699.569.288,83
MS	8.618.405.045,03
MT	7.045.375.074,07
PA	7.233.553.963,90
PB	7.969.494.659,36
PE	18.881.806.067,72
PI	6.658.435.735,87
PR	12.364.921.197,76
RJ	28.362.518.333,07
RN	7.026.543.320,51
RO	3.618.366.223,54
RR	4.930.785.802,57
RS	15.431.204.813,43
SC	8.830.685.972,77
SE	4.104.574.868,18
SP	42.739.071.854,34
TO	4.910.536.397,91
TOTAL	343.706.916.894,65

Fonte: Elaborada pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal (2021)

É possível que os valores declarados na Tabela 1 não reflitam, exatamente, os valores totais, porque como já mencionado, existe uma imprecisão na qualificação da informação, com a existência de campos denominados “vazios” e “-1” na plataforma de dados dos convênios do Governo Federal, de onde foram retirados para análise, o que prejudica a completude da informação, impedindo de mostrar quanto cada estado, efetivamente, pactuou e recebeu a título de transferências voluntárias, no período de 1995 a 2021. No entanto, apesar de haver informação em falta, percebe-se que as transferências voluntárias ocupam um lugar de muito destaque no campo das transferências intergovernamentais e, por conseguinte, no federalismo brasileiro.

A seguir, no Gráfico 1, mostra-se a linha do tempo dos valores liberados pelo Governo Federal desde 1995 a 11 de junho de 2021 para os estados da Federação.

Gráfico 1 – Valores liberados por unidade da Federação de 1995 a 2021



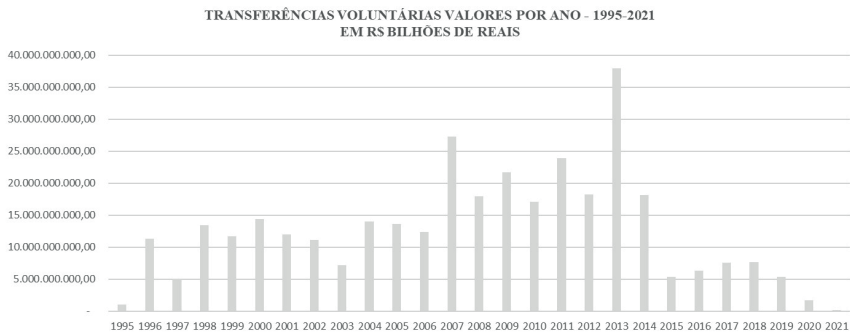
Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal (2021).

Os dados do Gráfico 1 revelam que os estados da Federação mais beneficiados com montantes mais elevados de recursos são Distrito Federal, São Paulo e Rio de Janeiro. Na ordem subsequente, após Minas Gerais, estão três estados da região Nordeste: Pernambuco, Bahia e Ceará, nesse período de 1995 a 2021 (dados computados até 11 de junho de

2021). A força geopolítica dos estados do Sudeste brasileiro é sentida na presença dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais como grandes beneficiários dos valores transferidos a título de transferências voluntárias. O Distrito Federal, por sua força política, sobressai-se na participação tanto em termos absolutos quanto relativos, conforme mostram a Tabela e o Gráfico 1. Evidentemente, a força política desses estados e do Distrito Federal os faz ocupar uma posição privilegiada na repartição desse tipo de receita, muito embora o fluxo das transferências voluntárias não decorra, exclusivamente, de natureza política (BIJOS, 2018).

A outra perspectiva de análise que remete ao destaque das transferências voluntárias no Brasil refere-se aos valores liberados por ano, de 1995 até 6 de junho de 2021, como mostra o Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 – Transferências voluntárias liberadas pelo Governo Federal de 1995 a 2021

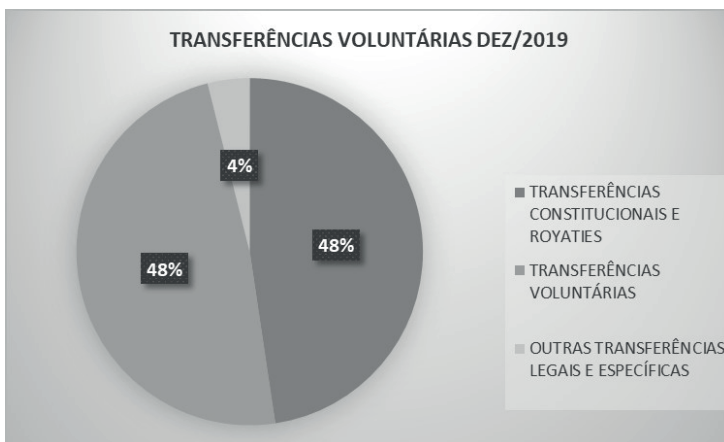


Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal (2021).

É notável que o ano de 2020 teve um decréscimo em relação ao ano de 2019, considerando os valores brutos transferidos, e que, quanto aos outros tipos de transferências do Governo Federal, percebe-se a redução relativa comparativamente às outras modalidades. Pode-se entender que, em razão do ano de 2020 ser o ano da pandemia do coronavírus, tenha havido uma redução das transferências voluntárias, em função do aumen-

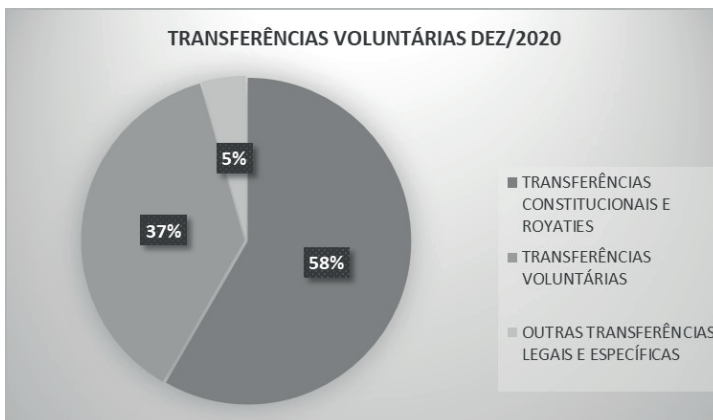
to de outras transferências de auxílio aos estados e municípios, além das transferências constitucionais e *royalties*. É o que se constata na representação dos Gráficos 3 e 4, a seguir, somente comparando os meses de dezembro de 2019 e 2020.

Gráfico 3 – Transferências do Governo Federal em dezembro de 2019



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal (2021).

Gráfico 4 – Transferências do Governo Federal em dezembro de 2020



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Portal da Transparência do Governo Federal (2021).

Os resultados da pesquisa mostram que as transferências voluntárias se apresentaram constantes durante todo o período de 1995 a 2021, evidenciando a forte composição no conjunto das receitas que alimenta o federalismo fiscal do país, juntamente com as outras transferências intergovernamentais que têm destinação assegurada ou pela Constituição Federal ou por leis infraconstitucionais. Além disso, os resultados mostram que os valores despendidos para essa modalidade de transferência são bastante volumosos, com uma participação anual muito frequente a título de desembolso. Essa participação, segundo Soares e Neiva (2011), registrou um aumento na utilização das transferências voluntárias, tendo saltado do percentual de 28,9%, em 1997, para 57,9%, em 2008.

Como a característica legal das transferências voluntárias se dá em função de auxílio aos estados e municípios, os resultados evidenciam uma outra característica dessa modalidade, que é fazer parte do federalismo do tipo cooperativo. Nesse sentido, autores como Bijus (2018), Soares e Melo (2016) e Motinho (2016) argumentam a relevância das transferências voluntárias como forma estratégica de elevar a capacidade de investimento dos municípios.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi apresentar a regularidade das transferências voluntárias no contexto do federalismo fiscal brasileiro e sua importância relativa comparada às outras transferências intergovernamentais. Essa regularidade foi mostrada por meio da constância do volume de recursos transferidos pelo Governo Federal aos entes subnacionais, no longo período de 1995-2021, tendo sido transferido um volume total da ordem aproximada de 344 bilhões de reais no período informado, bem como por meio de repasses anuais para todos os estados da Federação durante o período. Mostrou-se, ainda, que a participação dessa modalidade de transferência, que se caracteriza como auxílio aos municípios para re-

alização de políticas públicas, destaca-se como importante complemento de recursos para o compartilhamento de bens e serviços públicos entre os entes federados, integrando o chamado federalismo do tipo cooperativo. Isso ficou evidenciado pela comparação entre essa modalidade de transferência voluntária e as demais que compõem as receitas dos entes subnacionais: transferências constitucionais, *royalties*, legais e específicas, como mostrado nos meses de dezembro de 2019 e 2020.

Vale ressaltar que, no histórico de recursos transferidos no período aludido, alguns estados da região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e o Distrito Federal (Centro-Oeste) lograram receber maior volume de recursos, demarcando a força política de atração desses investimentos. Conclui-se, contudo, que isso não inviabiliza o caráter cooperativo que essa modalidade de transferência aporta para o federalismo fiscal, considerando a participação de todas as unidades da Federação, inclusive com a participação sequencial de três estados da região Nordeste: Pernambuco, Bahia e Ceará.

A título ainda de conclusão, cumpre assinalar que a abordagem contextual do referencial teórico procurou localizar a modalidade em questão dentro do federalismo, corroborando sua importância na persistência da sua aplicação, no período de 26 anos na Federação brasileira, como um instrumento de realização de políticas públicas. Efetivamente, é uma modalidade de transferência que, por suas características, apresentadas especialmente na parte teórica do estudo, demanda mais cuidados em sua utilização, de forma que não seja pulverizada ou fique distante dos planos setoriais do governo, tampouco seja utilizada para fins eleitorais. Para isso, os recursos liberados submetem-se aos controles interno e externo do Estado nacional e, apesar de serem de aplicação discricionária, estão jungidos ao império da lei quanto à sua boa e regular aplicação.

Apesar dos resultados apresentados e do esforço da pesquisa realizada, que demandou a contabilização de mais de 542 mil registros em planilha de dados para consolidação e análise, o presente estudo apresenta

limitações, por exemplo, o não precisar quanto dos recursos liberados foi efetivamente gerido de forma regular e em benefício da população. Outra limitação é que não foi possível evidenciar, ano a ano, o volume de recursos executados e a participação das demais modalidades de transferência intergovernamentais no período estudado, para estabelecer o comparativo com as transferências voluntárias.

Às pesquisas futuras, sugere-se que se busque conhecer quais políticas públicas foram predominantemente financiadas nesse longo período, por meio das transferências voluntárias, e qual a eficácia e a efetividade dessas políticas. Recomenda-se, também, uma pesquisa que verifique o impacto dessa modalidade de transferência no conjunto das receitas arrecadadas por estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.; RODDEN J. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M. da; SOUZA, F. S. R. N. de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017.

BIJOS, D. Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 16, n. 44, p. 322-350, jul./set. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

[2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL, **Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual Técnico do Orçamento – MTO 2021**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2021. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CONTI, J. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>. Acesso em: 5 jun. 2021.

DALLAVERDE, K. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo: Blücher, 2016. *E-book*.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 61, n. 3, p. 271-300, jul./set. 2007.

GARRIDO, E.; SILVA JR., J. R. da (coord.). Análise das transferências voluntárias (convênios) entre União e Municípios. *In: Estudos técnicos CNM*. Brasília: CNM, 2010. v. 2, p. 105-122.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Transferências, equidade e eficiência municipal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [Brasília], n. 36, p. 311-349, 2011.

LASSANCE, A. **Federalismo no Brasil**: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012. p. 23-35.

LOEWENSTEIN, K. **Teoria de la Constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Espanha: Ariel, 1979.

MARINS, D. V. **O esforço fiscal dos municípios e as transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *In*: **Texto para Discussão 40**. Brasília: Senado Federal, 2008.

MOUTINHO, J. A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 151-166, jan./fev. 2016.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. Brasília: CEPAL, 2007. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37929>. Acesso em: 2 jun. 2021.

PRADO, S. **Transferências intergovernamentais na federação brasileira**: avaliação e alternativas de reformas. Caderno Fórum Fiscal, [s. l.], n. 6, 2006. Disponível em: http://www.forumfed.org/libdocs/2009/FFBS_Transferencias_Intergovernamentais_Brasil.pdf. Acesso em: 5 jun. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

REIS, I. P. **Justiça distributiva e federalismo cooperativo: igualdade federativa como critério norteador para promover partilha dos royalties**. 2017. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

ROCHA, D. G. **Orçamento público federal, competência tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2007. 63 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa e Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, [São Paulo], v. 43, n. 2, p. 309-332, ago. 2013.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 50, p. 539-561, jul./ago. 2016.

SOARES, M. M.; NEIVA, P. R. P. Federalism and public resources in Brazil: federal discretionary transfers to states. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 94-116. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=394341998004>. Acesso em: 17 ago. 2021.

SUZART, J. A. da; ZUCCULOTTO, R.; ROCHA, D. G. da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 127-145, jan./abr. 2018.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.