

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: REVISÃO
TEÓRICA E ESTUDO DE CASO DOS ESTADOS DO
ACRE, PERNAMBUCO, MATO GROSSO DO SUL,
SANTA CATARINA E SÃO PAULO, E SEUS
MUNICÍPIOS**

BERNARDO MOTTA MONTEIRO
matrícula nº: 115082953

ORIENTADORA: Profa. Dra. Beatriz Azeredo da Silva
COORIENTADORA: Profa. Dra. Sol Garson Braule Pinto

AGOSTO 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: REVISÃO
TEÓRICA E ESTUDO DE CASO DOS ESTADOS DO
ACRE, PERNAMBUCO, MATO GROSSO DO SUL,
SANTA CATARINA E SÃO PAULO, E SEUS
MUNICÍPIOS**

BERNARDO MOTTA MONTEIRO
matrícula nº: 115082953

ORIENTADORA: Profa. Dra. Beatriz Azeredo da Silva
COORIENTADORA: Profa. Dra. Sol Garson Braule Pinto

AGOSTO 2018

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

|

Dedico este trabalho à família e amigos, que tanto contribuíram para minha formação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar ao povo brasileiro, pois sem seu financiamento não teria o privilégio de me graduar na maior e melhor Universidade Federal do Brasil. Mais especificamente, agradeço ao Instituto de Economia da UFRJ, por proporcionar um ambiente plural e democrático, características indispensáveis para o avanço do conhecimento. O meu sincero obrigado a seu corpo docente, técnicos e terceirizados.

Às professoras Beatriz e Sol, pela orientação, apoio e paciência na elaboração deste trabalho.

Agradeço à Área de Infraestrutura Social do BNDES, em especial a James Patrick Maher. Lá, pude ter minha primeira experiência profissional e ter contato com a dinâmica das administrações pública estadual e municipal. Ao IPEA, na figura de Eduardo Fiuza, onde adquiri conhecimentos valiosos sobre a pesquisa econômica no Brasil. Agradeço a um dos maiores especialistas em finanças públicas, José Roberto Afonso, de quem tenho a honra de ser assistente. Agradeço também Kleber Pacheco de Castro e Thiago Felipe R. Abreu, pelo aprendizado que me proporcionam como colegas de trabalho. Um agradecimento especial ao José Roberto e ao Kleber, por disponibilizarem tabelas e bases de dados que compõem este trabalho.

Por fim, agradeço à minha família e amigos, pelo amor, incentivo e apoio incondicional. A meus pais, a eterna gratidão, sem eles nada seria possível.

RESUMO

Apesar da alta carga tributária, as demandas da sociedade por serviços e bens públicos estão longe de serem atendidas. Neste cenário de recursos limitados, é importante atentar para as relações fiscais intergovernamentais. Este trabalho foca tanto na repartição das receitas, quanto na divisão de competências de gastos, entre os níveis federal, estadual e municipal. O estudo divide-se em três momentos: i) uma revisão da teoria econômica do setor público e do federalismo fiscal; ii) uma análise da evolução do federalismo fiscal brasileiro pós-proclamação da república até os dias atuais; iii) uma análise orçamentária das receitas e as despesas do Acre, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pernambuco, para o ano de 2015. Verificou-se que as unidades federativas possuem diferentes perfis na composição de suas receitas, na vertical (entre os níveis estaduais e municipais) e na horizontal (entre os diferentes estados/municípios). Nesse sentido, constata-se também, a importância das transferências constitucionais dentro da dinâmica federativa fiscal como instrumento de redistribuição federativa.

Palavras chave: Federalismo; Federalismo Fiscal; Finanças Públicas, Governo Municipal; Governo Estadual;

*“Foi para unir as vantagens diversas que resultam da grandeza e da pequenez das nações
que o sistema federativo foi criado”*

Alexis de Tocqueville, em “Democracia na América”

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINBRA	Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios.
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IE	Instituto de Economia
IGF	Imposto sobre Grande Fortunas
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto sobre a Renda Retido na fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITT	Imposto Territorial Rural
NIE	New Institutional Economics
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UF	Unidade Federativa
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VAB	Valor Adicionado Bruto

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I - ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E O FENÔMENO FEDERATIVO.	15
I.1 – FUNÇÕES DO ESTADO	15
I.2 – FEDERALISMO	16
<i>I.2.1 - Federalismo Fiscal</i>	<i>19</i>
I.3 – A ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO	23
<i>I.3.1 - Welfare Economics</i>	<i>23</i>
<i>I.3.2 - A Teoria da Escolha Pública</i>	<i>24</i>
<i>I.3.3 - A Nova Economia Institucional</i>	<i>26</i>
CAPÍTULO II - FEDERALISMO FISCAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	28
II.1 - AS ORIGENS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	28
II.2 - O MODELO ATUAL	36
<i>II.2.1 - Características Básicas</i>	<i>36</i>
<i>II.2.2 - Da Atribuição de Despesas.....</i>	<i>37</i>
<i>II.2.3 - Das Competências Tributárias</i>	<i>42</i>
<i>II.2.3 - Transferências Intergovernamentais</i>	<i>47</i>
CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPÍRICA: ACRE, SANTA CATARINA, MATO GROSSO DO SUL, PERNAMBUCO E SÃO PAULO.	55
III.1 – DADOS.....	55
III.2 – METODOLOGIA	58
<i>III.2.1 - Indicadores.....</i>	<i>58</i>
III.3 – ANÁLISES	60
<i>III.3.1 - Receitas</i>	<i>60</i>
<i>III.3.2 - Despesas.....</i>	<i>76</i>
CONCLUSÃO.	81
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
ANEXO A - GASTO POR FUNÇÃO, POR NÍVEL DE GOVERNO - 2016.....	86
ANEXO B - GRAU DE COBERTURA DO BALANÇO ANUAL, POR UF – 2015	88
ANEXO C - RANKING IRTPC, POR UF – 2015	89
ANEXO D - ORIGEM DE RECURSOS DO FUNDEB, POR UF - 2015	90
ANEXO E - RANKING IGRP, POR UF – 2015.....	91

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1900/1930.....	29
Tabela 2: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1930/1945.....	30
Tabela 3: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1945/1965.....	32
Tabela 4: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1965/1985.....	34
Tabela 5: Indicadores sociais e econômicos das regiões brasileiras.....	37
Tabela 6: Distribuição federativa de atribuições de despesas.....	39
Tabela 7: Gasto por função, por nível de governo - 2016 – %	41
Tabela 8: Distribuição federativa das competências tributárias.....	42
Tabela 9: Arrecadação Direta - por Esfera de Governo - 2016	46
Tabela 10: Receita disponível no Brasil - Por esfera de governo - 2016.....	48
Tabela 11: Divisão de recursos do FPM por espécie de município	50
Tabela 12: Transferências Legais e Constitucionais - 2016	53
Tabela 13: Indicadores sociais e econômicos dos estados analisados	57
Tabela 14: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado do Acre - 2015	60
Tabela 15: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado do Mato Grosso do Sul - 2015	61
Tabela 16: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de Pernambuco - 2015.....	61
Tabela 17: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de Santa Catarina - 2015	61
Tabela 18: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de São Paulo – 2015.....	62
Tabela 19: Ranking IRTPC, por UF - 2015.....	63
Tabela 20: Ranking IGRP, por UF - 2015	64
Tabela 21: Transferências Correntes - Estado do Acre - 2015	65
Tabela 22: Transferências Correntes - Estado do Mato Grosso do Sul – 2015	65
Tabela 23: Transferências Correntes - Estado de Pernambuco- 2015	65
Tabela 24: Transferências Correntes - Estado de Santa Catarina – 2015	66
Tabela 25: Transferências Correntes - Estado de São Paulo - 2015	66
Tabela 26: Origem de recursos do Fundeb, por UF– 2015 – %	67
Tabela 27: Participação das Transferências da União, com Fundeb - Estados - 2015.....	68
Tabela 28: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios do Acre - 2015	69
Tabela 29: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios do Mato Grosso do Sul - 2015.....	69
Tabela 30: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de Pernambuco- 2015	70
Tabela 31: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de Santa Catarina - 2015.....	70
Tabela 32: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de São Paulo - 2015	71
Tabela 33: Ranking IGRP, por Municípios - 2015	72
Tabela 34: Ranking IRTPC, por Municípios - 2015.....	72
Tabela 36: Transferências Correntes - Municípios do Mato Grosso do Sul - 2015.....	73
Tabela 37: Transferências Correntes - Municípios de Pernambuco - 2015	74
Tabela 38: Transferências Correntes - Municípios de Santa Catarina - 2015.....	74
Tabela 39: Transferências Correntes - Municípios de São Paulo - 2015.....	75
Tabela 40: Participação das Transferências da União, com Fundeb - Municípios - 2015.....	76
Tabela 42: Despesas Orçamentárias - Estado do Acre - 2015	77
Tabela 43: Despesas Orçamentárias - Estado do Mato Grosso do Sul - 2015.....	77
Tabela 44: Despesas Orçamentárias - Estado de Pernambuco - 2015	77
Tabela 45: Despesas Orçamentárias - Estado de Santa Catarina - 2015.....	78
Tabela 46: Despesas Orçamentárias - Estado de São Paulo - 2015	78
Tabela 47: Despesas Orçamentárias - Municípios do Acre – 2015	79
Tabela 48: Despesas Orçamentárias - Municípios do Mato Grosso do Sul – 2015.....	79
Tabela 49: Despesas Orçamentárias - Municípios de Pernambuco – 2015	79
Tabela 50: Despesas Orçamentárias - Municípios de Santa Catarina – 2015.....	80
Tabela 51: Despesas Orçamentárias - Municípios de São Paulo – 2015.....	80

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesa não financeira dos três níveis de governo, por função – 2016 – R\$ milhões	40
Gráfico 2: Distribuição da arrecadação direta por nível de governo - 2016	43
Gráfico 3: Principais tributos sobre patrimônio - 2016	44
Gráfico 4: Principais tributos sobre consumo - 2016	45

INTRODUÇÃO

É ponto inequívoco dentre os especialistas e a população que a oferta de serviços públicos brasileiros não atende de maneira plena as demandas da sociedade. No entanto, de acordo com dados da OCDE¹, o Brasil possui uma carga tributária acima da média dos países emergentes, mais próxima do nível praticado no mundo desenvolvido. Existe, portanto, um descolamento entre o ônus tributário imposto à população e os resultados por ela esperados. Neste cenário, frente a uma rejeição civil a novos aumentos de impostos, o debate deve se voltar para a promoção de eficiência na utilização do montante de recursos públicos já arrecadados.

A busca por uma maior eficiência no setor público pode ser analisada por distintas abordagens, dentre elas, a ótica da divisão de responsabilidades, competências e capacidade financeira entre as distintas esferas de governo, *i.e.*, quem arrecada, transfere e gasta o que. Faz-se necessário, portanto, o estudo e análise de tais relações.

O arranjo institucional pelo que se dá a execução do monopólio de autoridade do Estado é uma questão crucial na formação e consolidação de um Estado Nacional. Tal importância advém do impacto que o sistema de organização possui no funcionamento e interação das instituições democráticas e nas decisões de governo. O tema, no entanto, não se limita à distinção entre estado unitário e federativo, mas também engloba outros aspectos como a representação política, governabilidade, formulação e execução de políticas públicas.

Entende-se por federalismo um sistema com compartilhamento de poderes entre ao menos dois níveis de governos que possuem um certo grau de autonomia entre si. Opõe-se ao modelo unitário, onde a autoridade central sobrepõe-se à esfera local. O estudo das diferentes formas e expressões do sistema federativo pertence tipicamente ao campo da ciência política. A ciência econômica fica restrita à análise dos processos de arrecadação, distribuição e gastos de governos, ou seja, o papel das instituições democráticas ao decidir como se coletam os impostos e com que propósito se gasta sua receita. A este campo de estudo denomina-se, de maneira geral, de federalismo fiscal. (ANDERSON, 2009, p. 2)

¹ Ver OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017)

No Brasil, a discussão, apesar de sempre ter sido tema de debate, ganhou fôlego com a Constituição Federal de 1988, que no processo de redemocratização redesenhou a estrutura federativa. Dadas as extensas dimensões territoriais e seu alto grau de heterogeneidade geográfica, econômica e social, fez-se necessário criar um arcabouço institucional capaz de lidar com distintos perfis de demanda popular. Na configuração adotada pela nova Carta Magna foi dada ênfase para a descentralização e às relações intergovernamentais, visando um fortalecimento dos estados e municípios em detrimento do poder central.

Apesar de autônomos, os diferentes entes federativos possuem uma relação de interdependência, o que implica na necessidade de coordenação. Esta deve se dar tanto na esfera do processo decisório conjunto de políticas públicas quanto em aspectos práticos na aplicação e execução das mesmas. Em especial, pela perspectiva fiscal, no que diz respeito às relações intergovernamentais, a fim de promover a redução de disparidades horizontais e verticais de capacidade de gasto, maior e melhor responsabilização do gestor público e a otimização do gasto público.

A análise econômica neste campo pode se dar tanto por uma perspectiva fiscal quanto por características institucionais da relação entre os entes. Este trabalho irá mesclar as duas, analisando a relação entre o arranjo federativo brasileiro e a capacidade do Estado de prover serviços e bens públicos de maneira eficiente para sua população.

A fim de melhor entender a dinâmica federativa do Brasil, esta monografia irá olhar para duas importantes questões:

- Como se dá a composição das receitas e despesas entre os entes subnacionais?
- No que se refere a repartição de receitas, como estado e município se relacionam entre si e com a União?

Assim, esta monografia visa a análise das relações entre as diferentes esferas de governo, no que se refere divisão de responsabilidades e competências. Mais especificamente, optou-se por estudar este arranjo institucional por uma perspectiva econômica-fiscal, focando na gestão e alocação de recursos orçamentários, atentando-se à composição das receitas e despesas dos entes subnacionais.

O trabalho será composto tanto por uma parte teórica, quanto por uma seção prática. A fim de alcançar os objetivos pospostos, portanto, serão utilizadas duas abordagens distintas. Em um

primeiro momento, será feita uma revisão teórica a fim de apresentar e explorar os conceitos básicos, necessários para fundamentar a análise prática. Em seguida, será feita uma análise empírica baseada no comportamento fiscal dos estados do Acre, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pernambuco e de seus respectivos municípios, no ano de 2015. Tais estados foram escolhidos pelo grau de cobertura das declarações fiscais e por seus perfis socioeconômicos heterogêneos.

Esta monografia será dividida em 5 partes, incluindo a presente introdução e a conclusão.

O primeiro capítulo objetiva apresentar a teoria de setor público, à luz de suas concepções de federalismo. Após uma caracterização dos sistemas federativos, bem como dos aspectos gerais do federalismo fiscal, são apresentadas as teorias hegemônicas da economia do setor público (*i.e.*, i) *welfare economics*; ii) *public choice theory* e iii) *new institutional economics*), apontando como estas incorporam o fenômeno federativo.

O capítulo seguinte faz um recorte geográfico e temporal, com o objetivo de trazer os conceitos previamente expostos para a experiência do Brasil. O capítulo divide-se em duas seções:

1) A fim de se incorporar uma perspectiva histórica, a primeira seção apresenta a trajetória institucional do arranjo federativo-fiscal no Brasil no período entre a proclamação da República e a Constituição de 1988;

2) Dadas as mudanças impostas pela Constituição de 1988 e suas subsequentes emendas, esta seção é dedicada a exposição do arranjo federativo vigente. São destacados os mecanismos de transferências intergovernamentais e a distribuição de competências.

O terceiro e último capítulo, desenvolve um estudo de caso, onde são avaliadas informações financeiras do Acre, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pernambuco e seus municípios, com auxílio de dados da Declaração das Contas Anuais – DCA. Inicialmente é feita uma discussão acerca dos dados fiscais disponíveis e da estruturação da base de dados. Em seguida, faz-se uma análise empírica das receitas e das transferências e da estrutura de gastos/despesas, bem como na elaboração e análise de índices fiscais para os entes selecionados, para o ano de 2015.

CAPÍTULO I - ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E O FENÔMENO FEDERATIVO.

1.1 – Funções do Estado

A economia do setor público, conforme Garson (2009, pp.29) assinala, tem como preocupação principal compreender o papel do estado no processo de troca econômica. É proveitoso, portanto, antes de se discutir o federalismo como forma de organização do Estado, fazer um breve arrazoado acerca das atribuições do setor público. Em um trabalho seminal, Musgrave (1959, cap.1) expõe três funções clássicas do Estado: a função alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa trata da provisão de bens públicos, conceito introduzido por Paul Samuelson em meados dos anos 50². Bens públicos podem ser definidos como aqueles cujo consumo por um agente não impossibilita o consumo do mesmo por outros. A função alocativa emerge da indivisibilidade, e o conseqüente caráter não-exclusivo dos bens públicos, que os torna pouco atraentes à iniciativa privada, relegando sua oferta ao setor público, que os financia pela cobrança forçosa de impostos. Neste contexto, cabe ao governo buscar o nível ótimo de oferta que garanta a máxima satisfação social, determinando quantidade e qualidade dos bens, e também o rateio do ônus tributário. Cabe também mencionar a importância da provisão dos bens meritórios, aqueles cujas externalidades positivas são tão grandes que justifica a produção total ou parcial pelo setor público. Da mesma forma, verifica-se a atuação do setor público de maneira direta no setor de infraestrutura, dado o enorme volume de recursos envolvido e o longo prazo de maturação dos investimentos, o que afasta o setor privado.

Em estados com múltiplas estruturas tributárias locais pode se verificar uma maior dificuldade para se obter uma alocação ótima de recursos. As unidades constituintes terão diferentes níveis de oferta de bens e serviços públicos, de acordo com suas respectivas cargas tributárias, tornando a homogeneização desses para a população nacional uma tarefa mais complexa.

É fácil de perceber que o processo de arrecadação e gasto do governo, pode ter influências além daquelas efetivamente objetivadas, em especial no que tange a distribuição de renda. Mais

² Samuelson (1954)

ainda, é possível que a dotação dos fatores de produção determinada pelas forças de mercado implique em uma distribuição de renda não desejada pela sociedade. Cabe, portanto, à função distributiva determinar e atuar em prol de um estado de distribuição ótimo.

Nesse sentido, Giambiagi e Além (2016, p.15) apresentam os principais instrumentos a disposição do governo, são eles: 1) transferências diretas de renda, impondo maiores encargos tributários a população com maior renda, subsidiando os indivíduos de camadas mais abaixo; 2) utilização da receita de impostos cobrados da parcela mais rica da sociedade para financiar investimentos voltados aos mais pobres; 3) impondo maiores alíquotas nos impostos de bens de luxo, e menores naqueles bens destinados a população mais pobre, gerando um subsídio à produção de bens básicos. Os autores ainda destacam o importante papel na redistribuição de renda desempenhado pelo sistema de seguridade social, já que na maioria das vezes é a parcela da população de renda mais baixa a beneficiária desse sistema.

A função estabilizadora, por outro lado, atenta para a manutenção de altas taxas de emprego e crescimento, bem como para o controle do nível de preços. A importância da mais recente das funções cresceu após a crise de 1929, em especial com a publicação de Teoria Geral em 1936 por John M. Keynes. A constatação de que uma economia de mercado, por si só, seria incapaz de promover um movimento estável de prosperidade econômica, impõe ao governo o papel de intervir ativamente na economia, em especial nas grandes depressões, a fim de manter dentro dos limites toleráveis os desvios do pleno emprego. Mais ainda, como o simples funcionamento do sistema de mercado não garante a obtenção de um alto e constante nível de emprego e produto e nem a estabilidade dos preços, cabe ao governo atuar de maneira a atenuar as flutuações econômicas (GIAMBIAGI E ALÉM, 2016 p.16). Agindo sobre a demanda agregada, o governo tem a sua disposição instrumentos fiscais, via variações de gastos públicos e/ou alíquotas tributárias, e artifícios monetários, em especial a taxa dos juros do mercado interbancário.

Em um contexto onde as unidades constituintes possuem autonomia decisória sobre seus respectivos orçamentos, os efeitos de uma política fiscal anticíclica por parte do governo central seriam atenuados, ou mesmo cancelados, caso os estados e municípios realizem o movimento inverso. Portanto, em um contexto federativo onde os governos subnacionais têm autonomia financeira e política, o governo central tem menor governabilidade na política fiscal.

1.2 – Federalismo

No âmbito da ciência política, o federalismo se apresenta como apenas uma das formas possíveis de organização de um Estado Nacional. A ele, juntam-se como alternativas a forma unitária e a confederação.

Em países com um sistema de governo unitário o controle da totalidade das funções e decisões governamentais recai sob um organismo central nacional. Inexistem, portanto, governos estaduais e municipais com plenos poderes constitucionais, sendo as autoridades locais uma extensão do governo central (Mendes 2004, p.423). França, China e Itália são alguns dos países adeptos do modelo unitário.

Já em uma confederação, a lógica se inverte e o governo central torna-se um mero agente das unidades membros, que por sua vez gozam de maior poder político. Os diferentes estados se associam sem, no entanto, abrirem mão da totalidade de sua soberania, conservando em larga medida uma autonomia legislativa, e delegando autoridade limitada ao governo nacional, que padece de poderes fiscais independentes atuando apenas como um coordenador de esforços. São exemplos de confederações a União Europeia e os Estados Unidos no período de 1781 a 1787.

Países altamente descentralizados sem um governo central, enfrentariam problemas já mencionados de implementação de políticas macroeconômicas, de redistribuição de renda, e de oferta homogênea de bens públicos. Por outro lado, um setor público em que um governo central tem toda a responsabilidade, possivelmente teria dificuldades para atender aos anseios locais, podendo incorrer também em dificuldades na execução e fiscalização.

O sistema federativo se apresenta como um meio termo entre uma centralização excessiva e um sistema amplamente descentralizado. Conforme afirma Shah,

Federal systems are seen to provide safeguards against the threat of centralized explorations as well as decentralized opportunistic behavior while bringing decision making closer to people.³ (SHAH, 2007, p.3)

As federações diferem não apenas em sua composição socioeconômica, mas também quanto aos seus arranjos institucionais internos, e, portanto, não existe uma definição única e plena para o sistema federativo. Apesar se apresentar em diferentes contextos e em uma

³ “Os sistemas federais são vistos como provedores de salvaguardas contra a ameaça de explorações centralizadas, bem como contra o comportamento oportunista descentralizado ao aproximar a tomada de decisões das pessoas.”. Tradução do Autor

multiplicidade de formas, Anderson (2008, p.20) destaca como característica primordial do Estado federal a presença de ao menos duas ordens de governo constitucionalmente estabelecidos que possuem autonomia genuína sobre o outro, bem como responsabilidades perante a seus respectivos eleitores.

Tipicamente, as federações são compostas por um governo central e as unidades constitutivas em nível subnacional, comumente apelidadas de províncias ou estados. Há casos, como o brasileiro, em que a autoridade municipal ou local, com respaldo constitucional, se apresenta como um terceiro nível de unidade federativa.

A atribuição de poderes nas federações pode ser através do modelo dual ou integrado, ou ainda uma mescla de ambos (ANDERSON,2008, p.41). No federalismo dual, cada ordem de governo possui jurisdição constitucional exclusiva sobre distintas matérias, o que não impede a existência de competência legislativa conjunta ou concorrente. O compartilhamento de poder se dá quando diferentes esferas governamentais possuem poderes distintos sobre uma mesma matéria. Este arranjo institucional interno frequentemente leva as diferentes ordens de governo a assumir uma postura competitiva e não cooperativa (SHAH, 2007, p.5).

No modelo integrado “a maioria das matérias é de competência concorrente, cabendo ao governo central legislar sobre normas gerais que as unidades constitutivas poderão complementar (..) com sua própria legislação” (ANDERSON,2008, p.42). Ao governo federal, cuja responsabilidade se estende sobre a totalidade do território nacional, costuma-se delegar um menor número de atribuições, apenas o indispensável para manutenção da coesão política e econômica, como a política monetária, de defesa nacional, comercio exterior e relações internacionais. As demais são atribuídas, conjuntamente ou não, aos estados federados.

Cumprir notar que, apesar das diferenças marcantes entre os dois modelos de distribuição de poder, em muitos países é possível observar aspectos de ambos os sistemas, como por exemplo, o caso australiano⁴. Mais ainda, como destaca Anderson (2008, p.42), “nenhuma federação possui unicamente características de um determinado modelo”.

Nos estados federais as diferentes ordens de governo gozam de significativa interdependência, condição que cria uma situação onde membros de uma jurisdição podem tentar influenciar o que acontece nas outras de diversas, maneiras, particulares a cada federação. A fim de dar conta

⁴ O modelo adotado pela Austrália é “acentuadamente dualista no que diz respeito aos arranjos administrativos, mas tem tantas áreas de competência concorrente que apresenta, também, aspectos marcantes dos modelos integrado” (ANDERSON, 2008, p.43)

da dualidade de colaboração e conflito inerente ao sistema federalista, faz-se necessário um arcabouço legal de regras e normas formais, e muitas vezes, também de mecanismos de resolução informais.

Situações onde o governo central se utiliza de dispositivos legais e fiscais de imposição para impor suas vontades sobre os entes subnacionais são características dos chamados modelos de federalismo coercitivo. Como alternativa, se apresenta o federalismo consultivo, sistema com maior equiparação entre os níveis de governo e uma preferência por um tratamento interno via acordo e negociações. (ANDERSON, 2008, p.94)

I.2.1 - Federalismo Fiscal

A teoria econômica de descentralização fiscal pode ter suas origens traçadas ao trabalho de Tiebout, em 1956⁵, onde este postula que a concorrência entre governos locais revelaria as preferências dos indivíduos por bens públicos. Para ele, se a nação fosse segmentada em diversos pequenos governos que ofertassem diferentes cestas de bens públicos, e conseqüentemente distintas cargas tributárias, as famílias escolheriam as jurisdições que se adequassem às suas preferências. A descentralização fiscal, portanto, regularia a oferta e demanda dos bens públicos, ao simular um mercado privado para estes, com ampla concorrência entre os governos regionais.

Wallace Oates, por sua vez, aponta que o federalismo fiscal é capaz de reunir as vantagens de uma administração pública descentralizada e uma plenamente centralizada, e, ao mesmo tempo, minimizar seus aspectos negativos. Em uma economia altamente descentralizada haveria um desincentivo para os governos locais implementarem uma política fiscal expansionista, já que os efeitos positivos do gasto público sobre a economia ultrapassariam as fronteiras daquele estado ou município. (MENDES, 2004, p.425)

A questão fundamental de uma federação pode ser resumida a um problema de designação, ou alocação, de competências tributárias, de gasto e de regulação. De maneira geral, entende-se que a distribuição de responsabilidades de gastos, incluindo os aqueles decorrentes das funções regulatórias, deve preceder as competências tributárias, já que estas são, em sua maioria,

⁵ Tiebout (1956)

guiadas pelas necessidades de despesas do ente federativo, e, portanto, são determinadas *ex-post*. (SHAH, 2007, p.9)

No que tange a distribuição de competências de gastos, a literatura do federalismo fiscal aponta alguns critérios a serem seguidos a fim de promover uma oferta eficiente de bens e serviços públicos. Tipicamente, admite-se na teoria que cada bem/serviço público deve ser provido pela jurisdição que mais se aproxime da área geográfica que internalizaria os benefícios e custos de tal provisão. Governos locais, por estarem mais perto dos residentes e melhor compreenderem suas demandas, seriam mais eficientes ao prover serviços e bens públicos aquela população. Outro efeito desse sistema descentralizado seria a competição entre os níveis de governo, o que proporcionaria incentivos à inovação.

Por outro lado, Shah (2007, p.10) destaca que existem situações em que há a necessidade de algum grau de controle central, especificamente, quando se verifica: i) externalidades espaciais, ou seja, quando os benefícios e/ou custos de um dado serviço público recaem sob não-residentes, podendo levar o governo que o provém tanto a subdimensionar sua oferta, quanto a sobredimensionar-la.; ii) economias de escala, isto é quando a provisão para uma área geográfica maior do que a da jurisdição acarreta em uma melhor relação custo-benefício; iii) redução de custos administrativos e burocráticos com a centralização administrativa.

A distribuição de competências tributárias é crucial para que as variadas ordens de governo tenham as fontes de receita necessária para cumprirem com suas responsabilidades de gastos e regulação. A literatura propõe um guia teórico a ser utilizado na definição de “quem tributa o quê”, baseado em quatro princípios econômicos:

1. estabelece-se que os tributos cuja base de incidência é móvel devem ficar sob a responsabilidade do governo central, a fim de evitar uma competição, potencialmente corrosiva, entre as unidades constituintes.
2. Considerações de equidade nacional, implicam que impostos redistributivos devem ser de responsabilidade do governo central, a fim de evitar que governos locais utilizem desses instrumentos para atrair contribuintes de alta renda e repelir os mais pobres. Este aspecto é de maior importância em situações em que a distribuição de renda varia muito dentro da federação.

3. O custo administrativo de tributação de cada ente federativo, bem como sua capacidade de fiscalização devem ser analisados para se otimizar a relação entre valor e ônus de arrecadação.
4. Por fim, para promover a responsabilização, deve-se priorizar a adequação entre a capacidade de arrecadação com as necessidades para gastos, de maneira que os meios de se obter recursos próprios cubram o máximo possível das despesas.

Este arcabouço teórico parece sugerir que, diferentemente da responsabilidade de oferta pública, pouco se ganha em eficiência atribuindo competências tributárias a governos locais, podendo causar ainda maior desigualdade entre as populações das diferentes jurisdições.

O descompasso entre as possibilidades de descentralização da oferta de bens e serviços públicos e o conjunto de tributos passíveis de arrecadação via esforços próprios dos governos locais leva a uma desproporção entre as receitas e despesas de tais governos. Enquanto governos superiores arrecadam mais do que gastam diretamente, os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam, a este conceito, convencionou-se chamar de brecha (ou desequilíbrio) vertical. (PRADO, 2006, p.12)

Além da centralização de encargos no governo central, também são determinantes para a implementação de transferências financeiras intergovernamentais:

- A redução de disparidades horizontais entre os grupos subnacionais, isto é, independente da distribuição tributária em vigor, a capacidade autônoma de arrecadação de cada jurisdição difere de acordo com as condições de desenvolvimento de cada região. Para dado nível homogêneo de oferta pública, jurisdições mais pobres teriam que impor maior carga tributária. Existe, portanto, uma prerrogativa redistributiva e equalizadora para as transferências, não sendo uma mera “devolução”. (PRADO, 2006, p.16)
- Possibilidade de o governo central estabelecer parâmetros e objetivos nacionais às ações de governos locais. Ou seja, cria-se a uma espécie de poder discricionário do governo central, através de sua capacidade de impor condicionalidade às transferências fiscais. A subordinação do repasse da receita fiscal se dá tanto à realização de programas de

interesse do governo central, quanto à implantação de programas nacionais.⁶ (PRADO, 2006, p.17)

- Resolução da já mencionada problemática das externalidades.

No que tange às formas das transferências fiscais, Prado (2006, p.22) estabelece duas diferenciações básicas entre os tipos de transferências: transferências de propósito específico (ou condicionadas) versus transferências de propósito geral (ou livres); transferências voluntárias versus transferências legalmente definidas.

Transferências livres são aquelas que funcionam como uma suplementação orçamentária, onde a decisão final de gasto é de ordem local. Este incremento de receitas pode tanto ser utilizado na provisão de serviços e bens público, ou na redução da carga tributária da região. As transferências condicionadas, por outro lado, são aquelas cuja livre alocação pelo poder local não é possível, sendo obrigatoriamente direcionadas para a promoção de programas ou atividades específicas. A imposição de gasto em determinadas funções e programas, limita o grau de autonomia dos entes subnacionais, e representa uma ferramenta de controle por parte do Governo Central. (PRADO, 2006)

As transferências livres, por sua vez, podem ser subdividas em duas parcelas, devolutiva e redistributiva. A devolução tributária corresponde a situação onde o ente central arrecada e devolve ao nível de governo inferior os recursos que este mesmo poderia ter arrecadado caso gozasse de atribuição para tal. Neste caso, a devolução de receita se dá ao estado onde aquela foi gerada, isto é, o governo central devolve ao estado aquele recurso arrecadado na sua respectiva jurisdição, o que implica em maiores transferências a estados mais ricos. O principal objetivo deste arranjo é a uniformidade do imposto (PRADO, 2006, p.18). Por outro lado, existem as transferências redistributivas, cuja entrega aos estados se dá sem “qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias e visam reduzir as desigualdades horizontais em capacidade de gasto.” (PRADO, 2006, p.18). Esta modalidade visa promover na federação a equidade horizontal.

As transferências voluntárias resultam da vontade de um governo superior de dedicar parte de seu orçamento anual a um ente subnacional, sem que haja qualquer exigência legal, e logo, o montante transferido não constitui uma receita constante, podendo variar ano a ano, já que o processo de alocação orçamentária se repete para cada novo exercício fiscal. Por outro lado, as

⁶ No contexto brasileiro, o caso típico seria o SUS.

chamadas transferências legais têm seus parâmetros e regras determinados em leis ordinárias, ou até mesmo em texto constitucional como é o caso brasileiro⁷. Elas proporcionam à ordem de governo inferior uma maior segurança de financiamento do que sua contraparte voluntária. (PRADO, 2006)

I.3 – A Economia do Setor Público

A federação, enquanto forma particular de organização do Estado, se insere no debate econômico via discussão da relação entre Estado e Mercado. De maneira mais geral, o federalismo é assimilado como tópico de estudo pelas principais escolas de pensamento econômico, na medida em que ele se adequa e adiciona às respostas dessas para tópicos referentes à economia do setor público.

A partir do trabalho de Affonso (2003), é possível dividir em três momentos distintos o pensamento teórico acerca das relações Estado/Mercado pós-segunda metade do século XX. Prevalencia como hegemônica entre a crise de 1929 e o início dos anos 70, a teoria das Finanças Públicas, cujas raízes eram neoclássicas. No contexto de aplicação da *Welfare Economics* a governos organizados em uma multiplicidade de níveis, emergem diversos trabalhos no campo do federalismo fiscal, com a atuação do Estado limitada à compensação das “falhas de mercado”. Com a crise dos anos 70, inicia-se no campo da descentralização e do federalismo um processo de cisão do paradigma ortodoxo, e a Escola da Escolha Pública penetra o pensamento *mainstream*. Por fim, em um terceiro momento, surge o Novo Institucionalismo, que resgata elementos da *Welfare Economics* que haviam sido abandonados, em especial a relevância do papel do Estado no desenvolvimento do processo econômico.

I.3.1 - Welfare Economics

O movimento conhecido como Síntese Neoclássica se propõe a ser um amálgama dos fundamentos básicos da economia neoclássica liberal com alguns elementos da teoria keynesiana. É neste contexto que a *Welfare Economics* busca entender e delimitar o escopo de atuação do Estado, cujo papel se expande ao longo do século XX, especialmente nos momentos de crise econômica.

⁷ Art. 159 da Constituição Federal.

A necessidade da ação do Estado advém da negação da máxima neoclássica de que o mercado proporciona a melhor alocação possível de recursos, e de sua consequência lógica de que toda intervenção estatal seria, portanto, uma transferência de renda, distorcendo informações e reduzindo incentivos.

Com a destituição da infalibilidade do mercado constata-se a existência das “falhas de mercado”, *i.e.* bens públicos, externalidades, custos transacionais e monopólios. A atuação dos Estados surge, racionalmente, como um contraponto a essas falhas, cabendo a este “ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as externalidades e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes” (PRZEWORSKI,1997). Um Estado derivado analogamente aos mecanismos de mercado, deve, portanto, ser caracterizado como um Estado, eficiente, benevolente, onipresente e onisciente.

Dentro da *Welfare Economics*, o federalismo é abordado por uma perspectiva fiscal: assumida a necessidade de intervenção estatal deve-se determinar as condições que garantam uma atuação eficiente. Acerca dos problemas do federalismo fiscal, Musgrave e Musgrave apontam:

...vamos admitir que apenas as fronteiras nacionais sejam dados do problema e que as subdivisões políticas possam ser redesenhadas de forma a assegurar o desempenho mais eficiente possível das funções fiscais dos governos. Considerando as funções fiscais básicas – alocação, distribuição e estabilização – nós vamos analisar se cada uma dessas funções deve pertencer ao governo central ou a níveis mais baixos de jurisdição, ou mesmo a ambos. Musgrave e Musgrave (1980, p. 532, apud AFFONSO, 2003, p.22).

A problemática federativa passa a ser analisada pela ciência econômica, em termos do impacto da descentralização na alocação de recursos e na redistribuição de renda. O nível de descentralização é condicionado à eficiência econômica dele decorrente, isto é, na medida em que esta oferece um “mecanismo através do qual os níveis de provisão de certos bens e serviços públicos podem ser estabelecidos de acordo com as preferências de subconjuntos geográficos da população” (OATES, 1990, p.563-564 apud AFFONSO, 2003, p.23). Conclui-se, portanto, que a estrutura federativa com seus fatores sociais, jurídicos e políticos tornou-se algo exógena para a análise econômica.

I.3.2 - A Teoria da Escolha Pública

A recessão de 1973, potencializada pelos choques do petróleo iniciados nos anos 70, marca o fim dos chamados “Trinta Anos Gloriosos”, período em que a economia global apresentou um crescimento extraordinário de produtividade, e uma consequente elevação do padrão de vida. A era de ouro do capitalismo finda-se com a falência do sistema de Bretton Woods e a atividade econômica passa a crescer a ritmos mais lentos nos anos seguintes, em um cenário de maiores taxas de inflação e desemprego.

A reversão do crescimento põe em cheque o keynesianismo como instrumento de política econômica dos países centrais, levando a um fim no ciclo de expansão do Estado de Bem-Estar Social. O período é marcado, de maneira mais ampla, por uma guinada conservadora tanto na ordem do capitalismo democrático, quanto na teoria econômica vigente.

É neste contexto de emergência neoliberal que se desenvolve a Escola da Escolha Pública. A oposição entre Estado e mercado aparecerá novamente como questão no debate da teoria das finanças públicas, agora, no entanto, ao invés de falhas de mercado, passa-se a falar em “falhas de governo” (GARSON, 2009, p.40).

Para esta corrente não é razoável adotar a concepção assumida pela Welfare Economics de um Estado onisciente e eficiente, características curiosamente advindas de sua definição análoga ao funcionamento do mercado. Dentre as razões apontadas para o insucesso das políticas de governo adotadas, destacar-se-iam a limitação de informação para a elaboração e execução das políticas públicas, a falta de controle sobre as respostas do mercado a suas ações e o baixo controle sobre sua burocracia (GARSON, 2009, p. 40).

Fazia-se necessário a incorporação do setor público ao instrumental teórico e analítico neoclássico, em especial a fim de compreender como as decisões do setor público são efetivamente tomadas. Nesse sentido, a teoria da escolha pública supõe que as mesmas regras que regem o comportamento dos agentes privados (consumidores, empresas) valem para os agentes públicos (políticos, burocratas). O objetivo comum seria o da maximização da utilidade, ora representada no lucro e no consumo, ora no voto e no poder (AFFONSO, 2003, p.42).

A nova postura teórica da Escola da Escolha Pública pode, no âmbito dos relacionamentos intergovernamentais, ser associada ao federalismo competitivo. Contraponto ao modelo cooperativo, o federalismo competitivo preconiza a competição horizontal e vertical entre governos, como meio de promover a eficiência econômica. Nas palavras do cientista político

Thomas Dye, “O federalismo competitivo força os governos a melhorar os serviços e reduzir custos — ou seja, a tornar-se eficientes”⁸.

O processo de descentralização almejado pelo federalismo competitivo, visa impor um sistema de mercado em uma estrutura federativa, em uma tentativa de trazer regras e comportamentos privados à esfera do setor público. Diferentemente da Welfare Economics, o Estado passa agora a ser tratado endogenamente, isto é, sua atuação deixa de ser pautada de maneira complementar às falhas de mercado e passa a resultar do confronto entre os agentes públicos e o eleitorado.

I.3.3 - A Nova Economia Institucional

Novas tecnologias de informação fazem com que nos anos 80 e 90 o processo de globalização se intensifique, com uma maior integração financeira e econômica entre os países centrais e periféricos. Como consequência às transformações estruturais, este período é também marcado por uma transição gradual na teoria econômica de *mainstream*, da Escola da Escolha Pública para a *New Institutional Economics* – NIE.

Apesar de ser um desdobramento da *Public Choice*, e, portanto, dar continuidade ao pensamento econômico neoclássico, este novo movimento questiona o papel pleno do mercado como regulador da economia. A NIE foca nas instituições e em seu funcionamento, tentando as incorporar à teoria econômica.

O principal ponto de diferenciação está no abandono do pressuposto de informação perfeita e, por consequência, na admissão da existência de mercados incompletos. A partir deste novo arcabouço teórico surgem diversas considerações que põe em cheque a caracterização das “economias de mercado” como Pareto eficientes, tais como “seleção adversa”, “custos transacionais”, “problemas de perigo moral”, “mercados de risco incompletos”, etc. Ao incorporar esses conceitos, a NIE, diferentemente de suas predecessoras, admite a existência de soluções subótimas, ou *second best*,

Cumprir destacar a ênfase dada por essa linha de pensamento ao conceito microeconômico de custos de transação, entendido aqui, como os custos associados ao estabelecimento, manutenção e troca de direitos de propriedade.⁹ Neste contexto, as instituições representam

⁸ Dye (1990, p. 14).

⁹ Para uma análise da evolução da teoria dos custos de transação ver capítulo 3 de Fiani (2011).

uma tentativa de minimizar estes custos, gerenciando e reduzindo as incertezas inerentes ao processo econômico.

De maneira geral, a análise neo-institucionalista do federalismo irá incorporar fatores institucionais e históricos ao estudo do fenômeno da descentralização. A discussão, no entanto, passa a focar em como se realiza este processo, isto é, na decisão do “que” e “como” se descentralizar. Desta forma, “admite-se uma distribuição flexível das funções entre diversos níveis de governo, destacando a importância da coordenação intergovernamental para o sucesso do processo de descentralização” (GARSON, 2009, p.59). Reconhece-se também, que o caminho pelo qual percorre o processo de descentralização é fundamental, haja visto a multiplicidade de contextos institucionais de cada país.

A relação entre a NIE e o federalismo fiscal se apresenta especialmente na análise do papel desempenhado pelas instituições na gestão das finanças públicas, reconhecendo que decisões de tributação e gasto se dão em um dado contexto institucional.

Este federalismo fiscal de segunda geração incorpora à discussão os estímulos recebidos pelos agentes públicos por meio da estrutura de incentivos políticos e econômicos daquele país, e como as regras do federalismo afetam este ambiente (NAZARETH, 2016). Conceitos como *free-riding*, *rent-seeking*, federalismo *market-preserving* e Restrição Orçamentária Rígida passam a ser discutidos.

CAPÍTULO II - FEDERALISMO FISCAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.

II.1 - As Origens do Federalismo Fiscal Brasileiro

Ao longo da maior parte do período pré-republicano, o Brasil possuía um sistema unitário, como destaca Costa (1994, p. 2.), “O Brasil Império era centralizado e a centralização era herança do Brasil Colônia”. No entanto, com a proclamação da República, em 1889, instaurou-se via decreto, os Estados Unidos do Brasil, cujas províncias encontravam-se unidas pelos “laços da Federação”¹⁰. Deste momento em diante o sistema federativo brasileiro e, por consequência, a dinâmica das relações fiscais intergovernamentais, vivenciou momentos cíclicos de centralização e descentralização. Para Mora e Giambiagi (2007, p.473), os movimentos de “sístole e diástole” da federação brasileira se deram devido a um cenário caracterizado pela fragilidade institucional e por uma constante tentativa de reduzir conflitos e conciliar interesses divergentes, com frequência através de ações fora da norma legal.

Baseado no modelo de governo norte-americano, em 1891, promulgou-se a primeira constituição republicana do Brasil, que instituiu o sistema presidencialista, inspirado na divisão de poderes tripartite de Montesquieu, e também estabeleceu o federalismo. O objetivo primeiro do texto constitucional era garantir a manutenção da totalidade do território nacional, frente a imensa diversidade econômica e social entre as regiões e suas distintas necessidades.

Oliveira (2010, p.8) destaca que, na esfera fiscal, o tema central na elaboração da Constituição de 1891 foi o de partilha de receitas entre os membros da federação. A distribuição de competências fiscais era vista como essencial para a superação da antiga forma de organização do período imperial, e a consequente consolidação das novas estruturas políticas do Estado brasileiro.

O resultado foi a busca por uma estrutura com maior equilíbrio na repartição de recursos e distribuição de competências. Na prática, no entanto, não se obteve a harmonia federativa almejada. Como Serra e Afonso (2007, p.31) destacam, “la federación interesaba sobre todo a las provincias más desarrolladas del Sur y del Sudeste (...) Su objetivo principal era, entre otros,

¹⁰ Ver Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889.

lograr mayor libertad de movimiento para imponer tributos locales sobre el comercio exterior.”¹¹

Até 1930, no auge da economia cafeeira, o papel do governo central era limitado, e sua participação no gasto público total encolhia. Neste período, os municípios gozavam apenas de uma autonomia formal, já que eram subordinados ao governo estadual e não possuíam fontes próprias de receitas. Os estados, por outro lado, eram os centros de poder, uma vez que possuíam controle sobre as tarifas de exportação, que na época, dado o caráter primário exportador da economia brasileira, representavam a principal fonte de receita do setor público (QUEIROZ RIBEIRO e GARSON, 2009, p. 80). As unidades estaduais possuíam ainda o controle da tributação sobre o patrimônio e das atividades de suas economias. Como a Tabela 1 ilustra, os governos estaduais gozavam de relativa autonomia no que se refere à capacidade de arrecadação direta, chegando a representar quase 40% da arrecadação de tributos no país, nos idos de 1915.

Tabela 1: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1900/1930

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1900	67,30	32,70	0,00
1905	71,20	28,80	0,00
1910	71,95	28,05	0,00
1915	60,97	39,03	0,00
1920	66,49	33,51	0,00
1925	66,46	33,54	0,00
1930	63,88	36,12	0,00
Média	68,00	32,00	0,00

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

Apesar de conferir aos estados uma autonomia que não se restringia ao campo fiscal, não houve uma preocupação do texto constitucional de constituir uma estrutura de redistribuição de receitas a fim de neutralizar as desigualdades econômicas intrafederativas existentes. (OLIVEIRA, 2010, p.11)

Neste período a carga tributária variou entre 12% e 9% do PIB, situando-se um pouco acima dos 9% em 1929, sendo que os impostos indiretos responderam por 86% e os diretos por apenas

¹¹ “à federação interessava, sobretudo, às províncias mais desenvolvidas do Sul e do Sudeste (..) O principal objetivo, entre outros, era a obtenção de maior liberdade de movimentos para impor impostos locais sobre suas exportações”. Tradução do Autor.

14% do montante arrecadado. Olhando para a composição da receita da União da época, verifica-se a importância da tributação sobre a importação e consumo, que juntos respondiam por algo em torno de 80% da arrecadação federal, sendo 50% apenas a importação. (OLIVEIRA, 2010, p.14)

Com a Revolução de 30 e as Constituições de 34 e 37, que culminaram no período ditatorial do Estado Novo, iniciou-se um movimento de centralização, que se estendeu até 1946. Neste período, a parcela do governo federal no gasto público subiu de 50% para 55%. A centralização do poder em torno da União proporcionou não somente a unificação do mercado interno, mas também potencializou o processo de industrialização. (AFONSO e SERRA, 2007, p.31)

No que tange à distribuição de competências, a principal inovação do período se deu com a “atribuição constitucional de um campo próprio de competências aos municípios, com uma estrutura de cinco tributos e de sua participação com os estados, em partes iguais, na arrecadação do imposto sobre indústrias e profissões.” (OLIVEIRA, 2010, p.19). Neste período, a participação do governo federal na receita tributária arrecadada cresceu, atingindo mais de 70% em 1935, conforme mostra a Tabela 2. Nota-se que a distribuição de competências aos municípios provocou uma queda da participação dos governos estaduais no “bolo tributário”.

Tabela 2: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1930/1945

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1930	63,88	36,12	0,00
1935	70,51	29,49	0,00
1940	61,34	26,88	11,78
1945	67,04	25,21	7,76
Média	63,51	29,46	7,04

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

Neste período, teve início um processo de declínio da tributação sobre o comércio exterior, em concomitância com o aumento da participação relativa dos impostos internos, em especial sobre a renda e o consumo. Em 1946, o imposto sobre o consumo respondia por aproximadamente 40% da receita tributária da União, enquanto o imposto de renda representava cerca de 27% (VARSAÑO, 1996). A carga tributária situou-se entre 10% e 12%, com um aumento da participação dos impostos indiretos na composição dos tributos ao longo do período. (OLIVEIRA, 2010, p.24)

Cabe notar também, a importância da criação, pelo governo central, de órgãos de estado descentralizados, esvaziando assim o poder estadual de certas atividades. Conforme Fabricio de Oliveira destaca,

Para levar à frente o projeto de desmonte das estruturas do Estado oligárquico e transferir para o poder central instâncias importantes em que se tomavam decisões estratégicas de política econômica, o que era também fundamental para a implementação de políticas de âmbito nacional, deu-se início à criação de autarquias e agências descentralizadas, vinculadas à esfera federal e financiadas, em geral, por fundos vinculados, (...) Como decorrência, várias atividades antes sob o controle dos estados foram sendo transferidas para a órbita central ... (OLIVEIRA, 2010, p.18)

Em 1946, após a renúncia forçada de Getúlio Vargas e a instauração do Governo Dutra, inicia-se um processo de descentralização, refletido no quarto texto constitucional promulgado no período republicano. A nova Constituição ia de encontro com o modelo centralizador adotado nos anos anteriores. Conforme aponta Oliveira,

A elaboração da nova carta constitucional do país, promulgada em 18/09/1946, foi influenciada, em oposição à forte centralização de poderes do período anterior, por compromissos com (...) o fortalecimento do federalismo e a descentralização das atividades públicas, tendo, como alvo privilegiado nestas mudanças, os municípios (OLIVEIRA, 2010, p.21)

A nova onda descentralizadora se refletiu na distribuição do gasto público nacional, na medida em que a parcela do governo central retorna ao patamar de 50% entre 1950 e 1960. (AFONSO e SERRA, 2007, p.31). É possível também observar os impactos deste movimento sobre a distribuição federativa dos valores arrecadados, pois, no período de 1945 a 1950, a participação do governo federal na arrecadação caiu em 7 pontos percentuais.

Tabela 3: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1945/1965

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1945	67,04	25,21	7,76
1950	60,59	31,77	7,64
1955	61,09	33,36	5,55
1960	63,95	32,05	4,01
1965	63,99	31,13	4,88
Média	63,12	31,30	5,57

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

Costa (1994) destaca que a Constituição de 1946 introduziu um importante mecanismo da sistemática do federalismo fiscal: a transferência para os estados e municípios de parcelas da receita da União. Os recursos obtidos através da tributação de combustíveis líquidos ou gasosos eram repartidos por meio de critérios territoriais, populacionais, de consumo e de produção. Aos municípios era entregue também um percentual do Imposto de Renda. Portanto, “Estava inaugurada a transferência constitucional de receitas, forma de auxiliar os tesouros estaduais.” (COSTA, 1994, p. 6). Oliveira (2010, p. 26) aponta que, para diversos autores, a instituição das transferências para os governos subnacionais, representa um forte viés municipalista do período. No entanto, conforme Varsano (1996, p. 6) destaca, o reforço visado às finanças municipais não se concretizou já que o estados não transferiram para os municípios o excesso de arrecadação devido e as cotas recebidas tinham seu valor real corroído pela inflação.

Arretche (2005, p.79), por sua vez, destaca que a Constituição de 1946 inaugura um “tipo de arranjo que vigora até hoje, pelo qual regras relativas a transferências constitucionais implicam que a União opere como arrecadadora substituta para estados e municípios, bem como os estados para seus respectivos municípios”.

No mesmo sentido, a Constituição de 1946 introduziu pela primeira vez em seu texto a questão das disparidades inter-regionais, ao garantir a destinação de parte do orçamento federal a ações em áreas menos desenvolvidas do país, buscando assim, maior equilíbrio federativo, e lançando base para um modelo de federalismo cooperativo (OLIVEIRA, 2010, p. 26).

Os anos entre 1946 e 1964 foram marcados por intensas transformações na economia, especialmente no que se refere ao aumento da presença do Estado na vida econômica, via maior investimento e consumo. Este movimento de expansão estatal, no entanto, se deu sem uma

contrapartida na estrutura de financiamento governamental. Ainda assim, a carga tributária continuou crescendo, em função do significativo crescimento econômico. Entre 1946 e 1950, esta se encontrava em um patamar de 13,8 % do PIB, já entre 1956 e 1960 alcançava os 17,4 %. Frente ao progresso da produção, do consumo interno e do nível de investimentos, a participação do IR na receita da União reduziu. (OLIVEIRA, 2010, p. 29-30).

Cabe ressaltar ainda que, politicamente, fatos como o retorno democrático de Getúlio e seu subsequente suicídio, os Anos JK e a crise de poder de Jânio Quadros e João Goulart fizeram desta, uma época turbulenta.

O golpe civil-militar de 1964 inaugurou um novo e longo período de centralização de recursos e despesas, e mais ainda, foi marcado por uma dominação do governo federal e suas instituições. Livre de quaisquer restrições políticas, o regime militar pode realizar sem nenhum impedimento, diversas reformas econômicas e estatais. Dentre elas, cabe destacar a reforma tributária de 1965/1966, em que uma das prioridades era, desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento. (OLIVEIRA, 2006, apud OLIVEIRA, 2010, p.32)

Foi neste período que se institucionalizou, através da Emenda Constitucional nº18, de 1965, o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, transferindo a esses uma parcela do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados arrecadados pela União. (COSTA, 1994, p. 6)

Apesar disto, de maneira geral, o período militar caracterizou-se, no campo fiscal, por um processo de centralização de receitas, com o aumento da participação do governo federal na arrecadação tributária. Como destaca Oliveira,

Em 1968, o Ato Complementar no 40 reduziu o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) de 20% para 12%. Restringiram-se a 5% os recursos destinados tanto para o FPE como para o FPM e destinaram-se 2% para um Fundo Especial, enfraquecendo a força deste instrumento para atenuar os desequilíbrios da federação. Em 1967, seria ampliada a participação da União na arrecadação do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes de 40% para 60%, e reduzida a dos estados e municípios de 60% para 40% (32% para os estados e 8% para os municípios). (OLIVEIRA, 2010, p.36)

A reforma tributária de 1966/1965 alinhada à retomada do crescimento levou ao um aumento considerável da carga tributária, que atingiu 25-26% do PIB no final da década de 60, e mantendo-se nesse patamar na década seguinte. A partir da década de 80, esta entrou em um processo de queda devido a perda de dinamismo produtivo e pelo aumento da participação relativa das exportações, isentas de tributação. (OLIVEIRA, 2010, p. 31-39).

O ápice da centralização financeira se deu em 1983, quando, aproximadamente, 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível - após transferências constitucionais - era do governo federal, comparado com o percentual inferior a 60% em 1960. (AFONSO e SERRA, 2007, p. 31)

Tabela 4: Arrecadação direta por ente federativo - (%) – 1965/1985

Ano	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal
1965	63,99	31,13	4,88
1970	66,70	30,62	2,68
1975	73,71	23,51	2,78
1980	75,34	21,75	2,91
1985	72,74	24,83	2,43
Média	71,18	25,82	3,00

Fonte: IBGE. Elaboração Própria

A Tabela 4 mostra o reflexo das tendências centralizadoras do período militar na participação de cada nível subnacional na arrecadação direta. A média do período para a participação da União, de 71,2%, está bem acima dos 63,1% de 45/65, chegando ao ápice em 1980 quando o governo federal foi responsável por 75,3% da receita tributária arrecadada.

Verifica-se, portanto, que o governo militar realizou dois movimentos de forma conjunta: elevou o patamar da carga tributária através de reformas e centralizou os recursos arrecadados na esfera federal.

Na década final do regime militar, a junção de diversos fatores, como o fraco crescimento econômico, descontentamento da sociedade civil e do empresariado, fortalecimento da oposição política e etc., levaram a um acirramento do quadro fiscal, com um progressivo deslocamento de recursos do governo central para os estados e municípios e políticas sociais (OLIVEIRA, 2010, p. 38). Nesse sentido, Affonso (1994, p.324) destaca que o período entre

1977 e 1988 foi marcado principalmente pela competição entre estados e municípios com a União por recursos tributários.

O movimento de redemocratização, iniciado em 1985 com a eleição indireta para presidente e que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, marcou um ressurgimento de tendências descentralizadoras. Acerca deste processo, Ter-Minassian (1997, p.438) destaca, “These tendencies have been especially marked on the revenue side, resulting in a relatively high degree of control over revenue sources by the state and local governments, compared with other large federations around the world”¹².

Para Rezende (1995), a Constituição de 88 representa a culminância de um longo processo iniciado ainda no período militar, que viu em sua fase final, conforme previamente mencionado, um aumento crescente de pressões dos estados e municípios por maior autonomia financeira, e por consequência uma maior autonomia federativa. Nesse sentido, Serra e Afonso destacam que,

Quando começou a funcionar a Assembléia Nacional Constituinte, e ao contrário da convicção dominante tanto no Congresso como nos governos (inclusive o federal) e na imprensa, as receitas tributárias disponíveis já não eram tão concentradas nas mãos da União: a fatia federal já decrescera para pouco menos de 60 por cento. (SERRA E AFONSO, 2007, p.6)

A Constituição Federal de 1988 foi redigida como um contraponto à aura centralizadora que predominou durante o período militar. No campo do federalismo fiscal, destacam-se o aumento das competências tributárias dos estados e municípios, que passaram a gozar de maior autonomia legislativa sobre seus tributos, e o crescimento considerável das transferências de receita tributária para os governos subnacionais, em detrimento do orçamento da União, conforme aponta Oliveira (2007, p. 47).

O processo de repactuação da repartição federativa da receita tributária, se deu em prol dos estados e municípios. Os primeiros foram beneficiados, principalmente, tanto pela significativa expansão da base do ICMS quanto pela maior autonomia para o estabelecimento das alíquotas do mesmo, o que proporciona maior capacidade de autofinanciamento das políticas estaduais. Já os governos municipais foram beneficiados não somente com um aumento das transferências

¹² “Essas tendências foram especialmente marcadas no lado da receita, resultando em um grau relativamente alto de controle sobre fontes de receita pelo estado e governos locais, em comparação com outras grandes federações ao redor do mundo.” Tradução do Autor.

via Fundo de Participação do Municípios (FPM), mas também pela ampliação de suas competências tributárias (Oliveira, 2010, p.40)

Acerca das tendências de descentralização a partir da promulgação da Constituição de 1988, Serra e Afonso afirmam,

En términos verticales, objeto principal del federalismo fiscal, casi todos los logros relativos correspondieron a la esfera municipal y poco se alteró la posición estadual, sobre todo en el concepto de ingreso tributario disponible (recaudación propia más o menos transferencias constitucionales). En términos horizontales, los recursos adicionales fueron destinados en mayor proporción a los gobiernos estatales y municipales de las regiones menos desarrolladas, revirtiendo, en la división del ingreso tributario disponible y del gasto, la elevada concentración de la recaudación y del pib de las regiones más desarrolladas.¹³ (SERRA E AFONSO, 2007, p.35)

Cumpré ainda destacar que, de maneira mais ampla, o Federalismo no Brasil, uma vez adotado em 1891, ao longo de mais de um século resistiu a numerosas e profundas modificações políticas sofridas pelo país, consolidando-se como forma de Estado. É claro, no entanto, que, ao longo deste período suas características foram se modificando e adaptando às necessidades da época.

II.2 - O Modelo Atual

II.2.1 - Características Básicas

A Federação brasileira consiste de 8.5 milhões de quilômetros quadrados e abriga mais de 200 milhões de habitantes, fazendo-a o quinto maior país em área e o sexto mais populoso.¹⁴ Sua estrutura federativa é caracterizada em três níveis de governo, pela União, 26 estados e o Distrito Federal, e 5.570 municípios. Os três possuem competências tributárias próprias e dividem entre si responsabilidades de gastos.

¹³ “Em termos verticais, o principal objetivo do federalismo fiscal, quase todas as realizações relativas corresponderam à esfera municipal e a posição estatal foi pouco alterada, especialmente no conceito de receita fiscal disponível (cobrança própria mais ou menos transferências constitucionais). Em termos horizontais, os recursos adicionais foram alocados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, reverter, na divisão das receitas e despesas fiscais disponíveis, a alta concentração de cobrança de impostos e o PIB das regiões mais desenvolvidas. desenvolvido.”. Tradução do Autor

¹⁴ Dados do IBGE para 2017.

O país é marcado pela heterogeneidade de condições socioeconômicas entre estados e municípios, conforme mostra a Tabela 5:

Tabela 5: Indicadores sociais e econômicos das regiões brasileiras.

Indicador	Unidade	Ano	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
PIB <i>per capita</i>	Mil Reais	2013	17,21	12,96	32,83	34,79	30,50
Densidade Demográfica	Hab/km2	2010	4,12	34,15	8,75	86,92	48,58
Taxa de pobreza absoluta	%	2008	42,80	49,70	37,00	19,50	18,00
Taxa de alfabetização	%	2010	0,86	0,80	0,92	0,93	0,94
População urbana	%	2010	0,74	0,73	0,89	0,93	0,85
Esperança de vida ao nascer	Anos	2014	71,80	72,50	74,70	76,90	77,20
Taxa de mortalidade infantil	%	2016	17,60	16,70	14,40	10,40	9,40
Área média municipal	Mil Km2	2016	8,56	0,87	3,44	0,55	0,48

Fonte: Adaptado de Mendes (2004, p.439) com dados de IBGE e IPEA.

Tal diversidade se traduz tanto em diferentes capacidades técnicas, administrativas e financeiras dentre os entes federados, quanto em distintos perfis de demanda por bens e serviços públicos. A adoção de um modelo federativo permite que a administração pública melhor se adapte às demandas locais.

Cumprir destacar ainda uma peculiaridade do federalismo brasileiro instituída pela Constituição Federal de 1988, que advém da forte tradição municipalista do país. Diferentemente do que ocorre em outras federações, os municípios brasileiros possuem status de membros da federação e, portanto, não são meras extensões dos governos estaduais, mas sim entes portadores de autonomia administrativa e política. Rezende (1995, p. 7) destaca duas consequências desta condição, do ponto de vista do federalismo fiscal, “o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados”.

Na sequência, expõe-se um panorama das principais características do federalismo fiscal brasileiro, através de seus principais aspectos: a divisão tributária, a atribuição de despesas, e as transferências fiscais entre níveis de governo.

II.2.2 - Da Atribuição de Despesas

A designação formal de competências de gastos pela Constituição segue o chamado princípio da subsidiariedade, isto é, a autoridade central deve atuar somente quando o nível local não tem plena capacidade de atuação. Nesse sentido, serviços urbanos e sociais (provisão de água e esgoto, saúde e educação básicas, estradas, etc.) são delegados principalmente aos governos locais. Esses, por sua vez, contam com o apoio técnico e financeiro dos governos Estadual e Federal para desempenhar suas funções. (REZENDE, 2007, p. 77)

Por outro lado, poucas são as funções de governos atribuídas especificamente a cada nível de governo pela Constituição de 1988. O Art. 22 da Constituição Federal destaca as competências da União, reservando a ela as funções típicas de governo central. Ao nível estadual, o Art. 25, atribui, de maneira ampla, “as competências que não lhes sejam vedadas” pela Constituição. O Art. 30, por sua vez, estabelece que aos municípios compete “legislar sobre assuntos de interesse local”, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” e “instituir e arrecadar os tributos de sua competência”.

A Tabela 6 resume a divisão de algumas das principais funções do setor público brasileiro.

Tabela 6: Distribuição federativa de atribuições de despesas

Função	Formação de política e controle	Prestação do serviço
Defesa	U	U
Relações exteriores	U	U
Comércio internacional	U	U
Política Monetária e Financeira	U	U
Imigração	U	U
Previdência Social	U	U, E
Aeroportos e Ferrovias	U	U, E
Meio ambiente	U, E	U, E
Educação	U, E	U, E, M
Saúde	U, E	U, E, M
Assistência Social	U, E	U, E, M
Segurança Pública	U, E	U, E, M
Água e saneamento	U	E, M
Urbanismo	M	M
Estradas		
Nacionais	U	U
Estaduais	E	E
Interestaduais	U	U, E
Locais	M	M

Fonte: Mendes (2004) e Afonso e Ramundo (1996)

Nota: U = União, E = Estados, M = Municípios

Em consonância com os ditames da teoria normativa do federalismo, observa-se que, conforme mencionado anteriormente, funções cujo escopo se expande por todo território nacional ou que apresentem economias de escala, recaem exclusivamente sobre o governo central. São elas atividades como assuntos externos, defesa da soberania nacional, a emissão monetária, o controle sobre o sistema financeiro, a imigração e o comércio internacional.

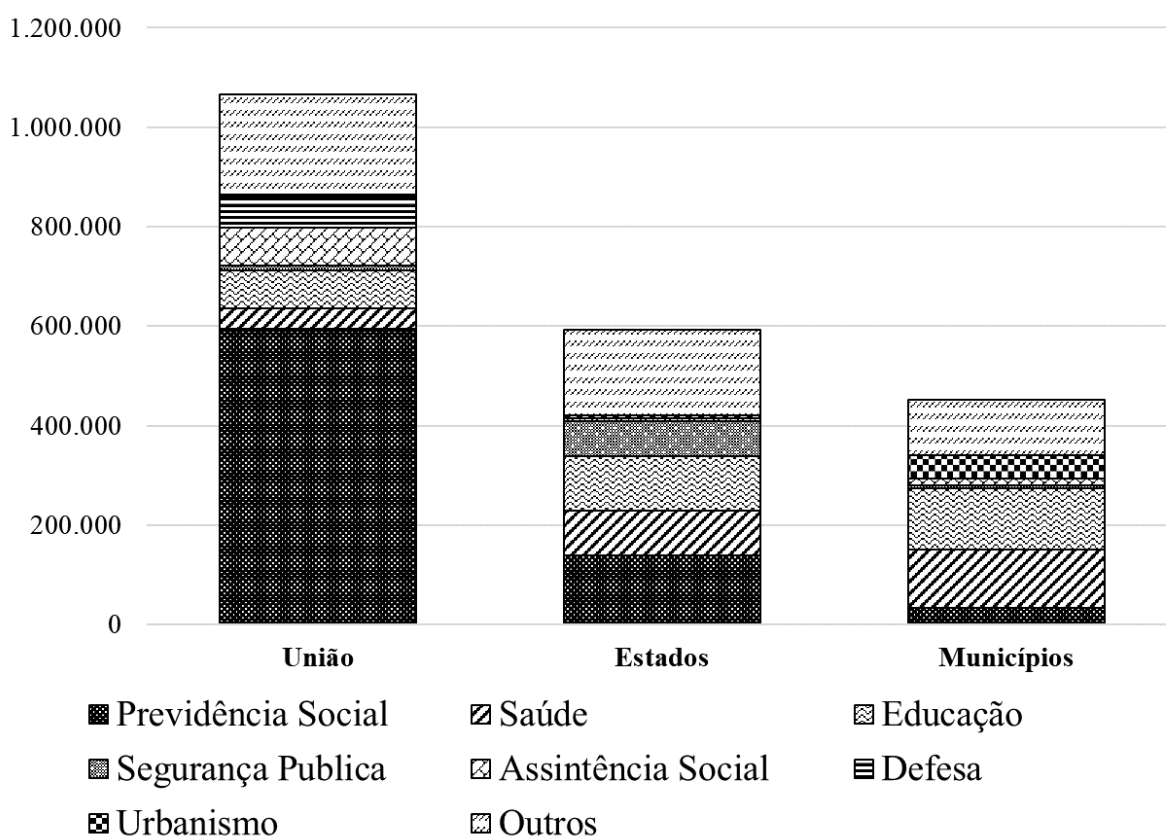
Pelo outro lado, portanto, os estados e municípios são os principais provedores de ações, bens e serviços com impacto direto na população, sendo as exceções os gastos com encargos financeiros e benefícios sociais. (SERRA E AFONSO, 2007, 35)

Áreas como educação, saúde, assistência social e segurança pública demandam um esforço conjunto e cooperação dos três níveis de governo. No caso da educação e da saúde, a União é encarregada das diretrizes, do controle e do financiamento, enquanto os municípios ofertam os serviços à população. Já os estados ficam em uma posição intermediária, definindo diretrizes, mas também participando da oferta à população. (MENDES, 2004, 443)

De maneira geral, o texto constitucional de 1988 prevê responsabilidades concorrentes para a maioria das despesas públicas, o que leva a problemas de duplicação de gastos e desperdício de recursos. (TER-MINASSIAN, 1997, p. 443)

O Gráfico 1 abaixo permite observar o montante gasto por cada nível de governo em 2016, bem como a composição setorial deste.

Gráfico 1: Despesa não financeira dos três níveis de governo, por função – 2016 – R\$ milhões



Adaptado de Mendes (2004, p.444). Fonte primária: FINBRA/STN e SIGA BRASIL

Nota: Foram excluídas das despesas da União as transferências destinadas aos entes subnacionais nas respectivas funções.

A União apresenta o maior gasto total, de R\$ 1.067 bilhões, sendo que as despesas com previdência foram de R\$ 594 bilhões, o equivalente a 55,7% do montante gasto. Os governos estaduais, por sua vez, somaram uma despesa total de R\$ 592 bilhões, e seus principais gastos foram com previdência social (R\$ 138 bilhões), educação (R\$107 bilhões) e saúde (R\$ 91 bilhões) que correspondem, respectivamente, a 23,5%, 18,2% e 15,4% das despesas totais. Já os municípios tiveram um gasto acumulado de R\$ 452 bilhões, sendo que os itens de gasto de maior expressão foram educação (R\$ 123 bilhões), 27,3% do total, e saúde (R\$ 116 bilhões), 25,8% do total.

É possível ainda olhar para estes mesmos dados sob uma outra perspectiva, a fim de analisar a divisão por ente federativo do montante gasto pelo Setor Público Nacional em cada função.

Tabela 7:Gasto por função, por nível de governo - 2016 – %

Função	União	Estados	Municípios	Total (R\$ milhões)
Defesa Nacional	99,97	0,00	0,03	61.613
Segurança Pública	10,22	84,11	5,67	85.329
Assistência Social	80,40	5,33	14,27	96.446
Previdência Social	77,42	18,09	4,49	767.907
Saúde	16,87	36,44	46,68	249.717
Educação	24,73	35,09	40,17	307.252
Urbanismo	6,10	9,97	83,93	57.481
Outros	41,76	35,40	22,84	485.097

Elaboração Própria. Fonte primária: FINBRA/STN e SIGA BRASIL

Nota: Foram excluídas das despesas da União as transferências destinadas aos entes subnacionais nas respectivas funções.

Pela tabela acima verifica-se, de forma empírica, a divisão federativa de competências de gastos.¹⁵ O governo central aparece com o principal provedor da defesa nacional, assistência social e previdência social, financiando, respectivamente, 100%, 80,4% e 77,4% dos gastos destas funções. A despesa dos estados com segurança pública representa 84,1% do montante total de R\$ 85 bilhões gasto na federação nesta função. No que concerne aos governos municipais, estes apresentam os maiores gastos nas funções de saúde, educação e urbanismo, representado 46,7%, 40,2% e 83,9% das mesmas.

¹⁵ Para uma versão com uma maior abertura das funções de gasto ver Anexo A.

II.2.3 - Das Competências Tributárias

As competências tributárias da federação brasileira são também ditadas pela Constituição Federal. Conforme previsto no Art. 153, compete somente à União instituir impostos sobre importação de produtos estrangeiros; exportação de produtos nacionais ou nacionalizados; renda de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, propriedade territorial rural e grandes fortunas. Existe ainda um poder residual reservado ao governo federal de instituir impostos não previstos, que não conflitem com aqueles explicitamente atribuídos aos estados e municípios. O Art. 155 da Constituição Federal, por sua vez, determina como competências tributárias dos governos estaduais, a tributação sobre: a herança de imóveis e doações de bens ou direitos, a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte e de comunicação, a propriedade sobre veículos automotores. Aos municípios, o texto constitucional reserva os impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana; a transmissão de bens imóveis e serviços de qualquer natureza.

A Tabela 8 apresenta a divisão das competências do setor público brasileiro, discutidas acima.

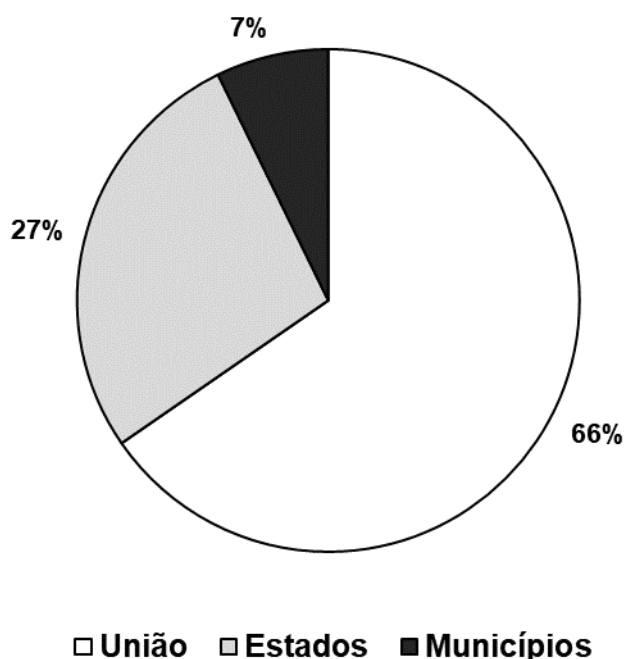
Tabela 8: Distribuição federativa das competências tributárias

Categoria Tributária	Responsabilidade pela		
	Definição da base	Fixação da alíquota	Administração
Comércio internacional	U	U	U
Renda de pessoas jurídicas	U	U	U
Ganhos de capital	U	U	U
Renda de pessoas físicas	U	U	U
Transferência de propriedade	E, M	U, E, M	E, M
Veículos	E	E	E
Propriedade	M	M	M
Propriedade rural	U	U	U
Salários	U	U	U
Salários de servidores públicos	U, E, M	U, E, M	U, E, M
Imposto sobre vendas			
IPI	U	U	U
ICMS	U, E	U, E	E
ISS	U, M	U, M	M
Taxas e royalties	U, E, M	U, E, M	U, E, M

Nota: U = União, E = Estados, M = Municípios

Olhando empiricamente para a arrecadação nacional, temos que a União, em 2016, foi responsável pela arrecadação de aproximadamente R\$ 1.340 bilhões, o equivalente a 21,4% do produto nacional, já os Estados e Municípios, arrecadaram de maneira direta, respectivamente, R\$ 561 bilhões (8,9% do PIB) e R\$ 148 bilhões (2,4% do PIB). Fica evidente, portanto, a maior participação da União na arrecadação tributária total, sendo responsável por 66% desta, conforme ilustra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Distribuição da arrecadação direta por nível de governo - 2016



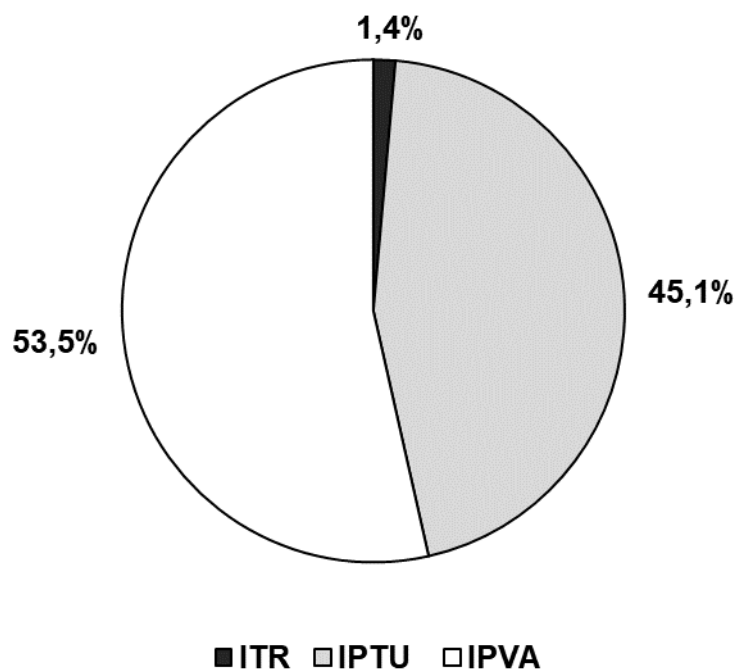
Fonte Primária: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF. Elaboração de José Roberto Afonso e Kleber Castro.

Este comportamento ocorre, pois, o governo federal tem “maior capacidade para lidar com as externalidades, com a mobilidade da base tributária e com as economias de escala envolvida na arrecadação tributária.” (Mendes 2004, p.440).

Mendes (2004, p.440) destaca que impostos sobre o patrimônio, por outro lado, tendem a apresentar ganhos de eficiência quando arrecadados de maneira descentralizada, em função disto, o IPTU e o IPVA são de responsabilidade do governo municipal e do estadual, respectivamente. Quanto a divisão da arrecadação sobre o patrimônio, em 2016, o IPTU

correspondeu a 45,1% do montante arrecadado, e o IPVA equivaleu a 53,5%, já os 1,4% restantes vieram do ITR, cuja arrecadação é de competência federal.¹⁶

Gráfico 3: Principais tributos sobre patrimônio - 2016

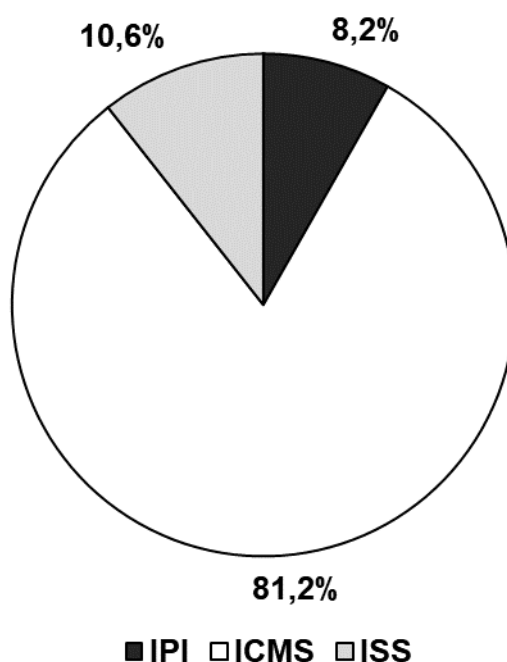


Fonte Primária: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF. Dados de José Roberto Afonso e Kleber Castro. Elaboração Própria.

No que se refere à tributação sobre o consumo, a teoria normativa do federalismo fiscal diz que esta deve ser responsabilidade do poder central, situação que não ocorre no Brasil. Em nossa federação, os três níveis de governos possuem competências tributárias sobre consumo que se sobrepõem. São três os principais tributos sobre o consumo: o IPI, o ICMS e o ISS. Cada um desses impostos é competência de um nível de governo distinto - federal, estadual e municipal, respectivamente.

O Gráfico 4 mostra a participação percentual de cada um destes impostos na tributação sobre o consumo.

¹⁶ Deve-se destacar que a Constituição Federal prevê ainda outro imposto sobre o patrimônio, o IGF (artigo 153, inciso VII). Este, no entanto, ainda carece de regulamentação por lei complementar.

Gráfico 4: Principais tributos sobre consumo - 2016

Fonte Primária: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF. Dados de José Roberto Afonso e Kleber Castro. Elaboração Própria.

Como a União é responsável por apenas 8,2% do montante arrecadado sobre o consumo, estados e municípios ficam com a maior parte desta modalidade tributária. Este cenário favorece o surgimento de conflitos entre os entes subnacionais, isto é, estados e municípios utilizam seus tributos para fazer guerra fiscal. A manipulação de alíquotas e bases tributárias são alguns dos artifícios empregados para induzir alterações na localização das atividades produtivas e nos fluxos de comércio. Essa competição tarifária feroz é hoje uma das principais fontes de conflitos intrafederativos, *i.e.* entre os estados e entre os municípios. Esta dinâmica acaba levando muitas vezes a alocações ineficientes dos recursos produtivos.

A Tabela 9 mostra a arrecadação tributária por principais impostos e contribuições para o exercício de 2016, pelos três níveis de governo.

Tabela 9: Arrecadação Direta - por Esfera de Governo - 2016

Esfera de Governo	RS Bilhões	% PIB	% Total	Per capita (R\$)
União	1339,4	21,37	65,4	6499,2
IR	333,8	5,33	16,3	1619,6
IPI	41,8	0,67	2,0	202,6
IOF	33,6	0,54	1,6	163,2
Imp. Sobre Comércio Exterior	31,4	0,50	1,5	152,6
ITR	1,0	0,02	0,0	4,8
Taxas	8,5	0,14	0,4	41,3
Previdência (1)	333,8	5,33	16,3	1619,6
Cofins	200,9	3,21	9,8	975,1
CPMF	0,0	0,00	0,0	0,0
CSLL	66,3	1,06	3,2	321,9
PIS-PASEP	52,7	0,84	2,6	255,6
Contrib. Seg. Serv. Público (2)	15,4	0,25	0,8	74,6
Outras contribuições sociais (3)	15,3	0,24	0,7	74,4
FGTS	107,3	1,71	5,2	520,8
Contribuições Econômicas (4)	39,1	0,62	1,9	189,5
Salário Educação	19,5	0,31	1,0	94,5
Sistema S	15,9	0,25	0,8	77,1
Multas e Dívida Ativa	23,1	0,37	1,1	112,0
Estados	560,8	8,95	27,4	2721,3
ICMS	411,9	6,57	20,1	1998,9
IPVA	37,7	0,60	1,8	183,0
ITCD	7,3	0,12	0,4	35,4
IRRF	36,5	0,58	1,8	177,0
TAXAS	20,9	0,33	1,0	101,4
Previ. Estadual	31,8	0,51	1,6	154,2
Contribuições de Melhoria e Econômicas	1,0	0,02	0,1	5,1
Demais (multas, juros e dívida ativa)	13,7	0,22	0,7	66,5
Municípios	148,2	2,37	7,2	719,3
ISS	53,9	0,86	2,6	261,3
IPTU	31,7	0,51	1,5	154,0
ITBI	9,7	0,16	0,5	47,2
IRRF	14,0	0,22	0,7	68,2
TAXAS	7,6	0,12	0,4	36,9
Previd. Municipal	11,5	0,18	0,6	55,7
Contribuições de Melhoria e Econômicas	7,2	0,12	0,4	35,0
Demais (multas, juros e dívida ativa)	12,6	0,20	0,6	61,1

Elaboração de José Roberto Afonso e Kleber Castro. Fontes primárias: BGU/STN, FINBRA/Siconfi, e SCN/IBGE.; (1) Dados extraídos da Execução Orçamentária da União. Inclui SIMPLES/Previdência (2) Inclui

"Cota-Parte do Serv. No Fundo de Saúde Militar", classificada como "Outras Receitas" no Balanço da STN. (3) Inclui "Receita Part. Seguro-Dpvat-Sist. Nac. de Trânsito", classificada como "Outras Receitas" no Balanço da STN. (4) Inclui "Util.Recurso Hidricos-Trat. Itaipu", classificada como "Outras Receitas" no Balanço da STN.

Pela Tabela 9, é possível observar uma particularidade do sistema tributário brasileiro, *i.e.*, o expressivo percentual das contribuições na arrecadação¹⁷. Em 2016, as contribuições representaram 44,8% da carga tributária do setor público consolidado e os impostos corresponderam a 51,0%, os 4,2% restantes equivaleram a taxas e outras modalidades de tributação. O peso das contribuições é ainda maior quando se observa sua participação apenas no montante arrecadado pela união, subindo para 64,7%, já os impostos diminuem para 33,0%, taxas e outros caem 2,4%.

Mendes (2004, p. 441) destaca que esta peculiar composição da carga tributária origina-se de um conflito federativo inaugurado pela Constituição de 1988, que determinou que a União deveria compartilhar com os entes subnacionais não somente parte de seus principais impostos vigentes, mas também um percentual de qualquer novo imposto instituído.¹⁸ Frente a necessidade de equilibrar seus déficits orçamentários, a União optou por aumentar sua arrecadação através de um fonte de recursos que, legalmente, não precisa ser compartilhada com estados e municípios.

II.2.3 - Transferências Intergovernamentais

Conforme destacam Queiroz Ribeiro e Garson (2009, p. 93), a Constituição de 1988, e as políticas públicas subsequentes, reconhecem no governo local um importante parceiro para a implementação de políticas com abrangência nacional. O Gráfico 2, no entanto, mostra que, apesar das competências tributárias próprias dos governos estaduais e municipais, existe no Brasil um desequilíbrio vertical, já que a União é responsável por quase 70% da arrecadação. Nesse contexto, estão inseridas as transferências intergovernamentais de receita tributária.

O repasse de recursos tributários no Brasil é regido pelos Art.157 a 162 da Constituição Federal. A partir de sua leitura, é possível afirmar, acerca da finalidade das transferências fiscais no Brasil, que o principal objetivo da repartição de recursos é o de atenuar as desigualdades

¹⁷ São contribuições: a arrecadação previdenciária de todas as esferas de governo, as contribuições de melhorias e as econômicas, Cofins, CSLL, PIS-PASEP, Salário Educação e Contribuições para o "Sistema S".

¹⁸ Art. 159 e art. 157, inciso II da Constituição Federal.

regionais da federação, e apresentam, portanto, um forte caráter redistributivo. (TESOURO NACIONAL, 2016 p.6)

Cumprir destacar mais uma particularidade da federação brasileira, isto é, as transferências diretas do governo federal aos municípios, fato que costuma ser raro nas demais Federações. Tal situação representa a preservação, nas movimentações financeiras, da condição previamente mencionada de autonomia constitucional dos municípios brasileiros.

A partir da Tabela 10 é possível constatar que as transferências constitucionais representam um importante componente do financiamento dos estados e municípios, correspondendo, respectivamente, a 22% e 64,5% da receita disponível destes. É digno de nota, que, ao se agregarem os dados estaduais, a arrecadação direta destes é maior do que sua receita disponível, já que o valor transferido pela União aos Estados (R\$ 115,7 bi) é inferior aquele transferido pelos Estados aos Municípios (R\$ 149,8 bi). Os municípios, por outro lado, pouco dependem de suas próprias competências tributárias, com a arrecadação direta correspondendo a somente 35,5% da receita disponível dos municípios. Conclui-se, portanto, que as transferências constitucionais são um importante componente nas finanças municipais, representando 64,5% da receita disponível deste nível de governo,

Tabela 10: Receita disponível no Brasil - Por esfera de governo - 2016

Esfera de Governo	RS Bilhões	%	% PIB	Per capita (RS)
União				
Receita Disponível	1103,9	100,00	17,61	5.356,5
Arrecadação direta	1339,4	121,33	21,37	6.499,2
Transferências Constitucionais	-	-	-	-
Estados				
Receita Disponível	526,7	100,00	8,40	2.555,8
Arrecadação direta	560,8	106,47	8,95	2.721,3
Transferências Constitucionais	115,7	21,97	1,85	561,4
União para Estados	115,7	21,97	1,85	561,4
Municípios				
Receita Disponível	417,8	100,00	6,67	2.027,4
Arrecadação direta	148,2	35,47	2,36	719,1
Transferências Constitucionais	269,6	64,53	4,30	1.308,2
União para Municípios	119,8	28,67	1,91	581,3
Estados para Municípios	149,8	35,85	2,39	726,9
TOTAL	2048,4	100,00	32,69	9.939,9

Seguindo a terminologia apresentada no Capítulo 1, é possível analisar as modalidades de transferências existentes no arranjo federativo brasileiro.

As transferências livres

No que se refere às transferências livres, existem no Brasil três tipos distintos, os dois previamente apresentados, devolutivas e redistributivas, e um, particular à realidade brasileira e inexistente nas demais federações, as transferências compensatórias. (PRADO, 2006, p.27)

As transferências devolutivas, aquelas onde um nível de governo superior arrecada e posteriormente repassa a receita tributária à jurisdição de origem, ocorrem no Brasil apenas na relação entre governos estaduais e municípios. A atuação do governo estadual como agente arrecadador ocorre no caso do ICMS e do IPVA, quando deve ser devolvido aos municípios 25% e 50% do montante arrecadado pelos referentes tributos, respectivamente. Cumpre notar que tais percentuais são definidos pelo texto constitucional¹⁹, e, portanto, tais recursos não possuem quaisquer condicionalidades. Prado (2006, p.27) chama atenção que a devolução tributária equivale a 90% dos repasses de estados aos municípios.

A transferência do ICMS dos estados aos municípios é de extrema importância, já que este tributo é responsável pelo maior volume de receita na federação, como visto na tabela 10. O texto constitucional estabelece que dos 25% da receita do ICMS repassados pelos Estados a seus municípios, três quartos devem ser na proporção do valor adicionado pelos municípios que originaram a arrecadação, e um quarto será dividido de acordo com o que dispuser lei estadual.²⁰ Nesse sentido, Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.48) que a Cota Parte do ICMS, é uma transferência obrigatória e incondicional, com caráter devolutivo e redistributivo.

Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.48) destacam como pontos positivos das transferências do ICMS: i) seu caráter de incondicionalidade, que dá mais autonomia subnacional na alocação de recurso aos municípios, ii) sua independência de fatores políticos na definição dos valores transferidos.

Por outro lado, os mesmos autores destacam aspectos negativos da sistemática da Cota Parte do ICMS, como: a inflexibilidade para a absorção de choques que as regras constitucionais de

¹⁹ Art. 158, inc. III e IV

²⁰ Art. 158, inciso IV e parágrafo único.

partilha implicam. Os autores argumentam que o percentual fixo dos repasses os torna procíclicos, ou seja, o aumento na arrecadação tributária pela expansão econômica eleva o montante transferido pelo governo estadual aos municípios, o que, por sua vez, incentiva o aumento dos gastos municipais.

As transferências redistributivas, por sua vez, correspondem à mais importante modalidade das transferências livres no Brasil, na figura dos fundos de participação dos estados e dos municípios. O FPE e o FPM objetivam reduzir as disparidades inter-regionais de capacidade de gasto, e correspondem às mais amplas transferências verticais na federação. (PRADO, 2006, p.28). Tanto o FPM quanto o FPE, são fundos constitucionalmente estabelecidos cujos recursos advêm da receita arrecadada pelo IPI e pelo IR. São destinados ao FPE, 21,5% da arrecadação, pela União, destes tributos e 24,5% ao FPM²¹. São destinados ainda, 3%, para aplicação em programas de financiamento nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.30) definem o FPM como uma transferência redistributiva, paga pela União aos municípios, de uso incondicional, sem contrapartida e obrigatória. A Tabela 11 ilustra a sistemática da divisão de recursos do fundo entre os municípios.

Tabela 11: Divisão de recursos do FPM por espécie de município

Parcela	Percentual
1. Capitais de Estado	10,0
2. Municípios do “interior”, i.e. não-capitais	86,4
3. Reserva para municípios de grande população	3,6

Fonte: Adaptado de Mendes, Miranda e Cosio (2008)

Tal segmentação reforça o caráter redistributivo do FPM, ao limitar o percentual destinado às capitais estaduais e priorizar os municípios de “interior”. As primeiras são, em geral, mais desenvolvidas e por consequência possuem maior capacidade de se autofinanciar do que suas contrapartes “interioranas”. De maneira simplificada, a participação relativa de cada município no montante transferido é determinada a partir de um coeficiente calculado anualmente pelo Tribunal de Contas da União, com base em dados e informações de crescimento populacional e posição de renda per capita em relação ao restante do país²².

²¹ Art. 159.I. da Constituição Federal

²² Para informações mais detalhadas dos critérios para distribuição do FPM ver Tesouro Nacional (2013, p. 5)

Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.35) destacam como pontos positivos e negativos do FPM os mesmos supracitados para as transferências de ICMS: autonomia subnacional; independência de fatores políticos e inflexibilidade para a absorção de choques.

Nota-se também que a priorização de critérios populacionais no rateio dos recursos do FPM acaba minimizando a capacidade de redistribuição regional dele, ao favorecer municípios menos populosos, do que aqueles menos desenvolvidos.

Rezende (2006) destaca que este relacionamento direto da União com os governos municipais via fundos de transferências alinhado com a autonomia federativa dos municípios, limita a capacidade dos estados de coordenar os investimentos e a provisão de bem e serviços públicos em sua jurisdição.

O FPE consiste também em uma transferência redistributiva, de uso incondicional, sem contrapartida e obrigatória, feita pelo governo central aos estados. Prado (2006, p.29) chama atenção que na elaboração da Constituição de 88 incluiu-se uma exigência da revisão dos critérios dos fundos de participação, no entanto, frente a uma incapacidade legislativa, nada foi feito, e o razoável modelo anterior foi substituído por uma rudimentar lista de percentuais fixos. O mesmo autor destaca,

Esse evento, que costumamos chamar de “congelamento” dos critérios de distribuição, transformou esses dispositivos em transferências basicamente arbitrárias, que vêm se afastando dos seus objetivos originais e se transformando em apenas mais uma fonte de recursos para governos subnacionais. (PRADO, 2006, p.29)

Até 2016, portanto, o critério de partilha do FPE era regulamentado pela Lei Complementar 62/89, que estabelecia coeficientes fixos de participação de cada estado no fundo, sem incorporar qualquer componente dinâmico na distribuição. Com mais de vinte anos de atraso, depois de sucessivos embates legais entre estados e União, promulga-se a Lei Complementar 143/13, um sistema híbrido, com critérios dinâmicos de partilha para momentos específicos.

A nova sistemática baseia-se na comparação entre dois montantes: 1) o valor corrigido, que consiste na cota de FPE recebida em 2015 atualizada pela variação do IPCA e pelo crescimento real do PIB; 2) e o “montante a ser distribuído”, equivalente a 21,5% da arrecadação do IR e do IPI, do exercício anterior. Se o somatório de 1 for superior ao montante 2, as UF's receberão uma cota proporcional ao auferido em 2015, reduzidas de tal forma que seu somatório se iguale

ao “montante a ser distribuído”. Caso contrário, as cotas recebidas pelos estados resultarão de uma parcela referente ao valor corrigido acrescida de um novo valor resultante da aplicação dos novos coeficientes individuais de partilha sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído.²³ De maneira geral, esta dinâmica parece perpetuar as antigas regras, com um mecanismo de transição demasiadamente lento, e por isso mesmo, já é alvo de novas ações no STF.²⁴

A análise dos pontos positivos e negativos da transferência do FPE, em Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.56) é a mesma feita para o FPM, apresentada anteriormente.

Por fim, existem as transferências compensatórias, fruto do processo de desoneração das exportações nacionais a partir de 1988. Nas duas rodadas de desoneração, em 1988 e 1996, os estados exerceram pressão política em busca de compensação pela perda de receita decorrente da eliminação do ICMS sobre exportações. Em 1988, instituiu-se a transferência IPI-Exportação, baseada no repasse de percentuais do Imposto sobre Produtos Industrializados, e em 1996 criou-se a Lei Kandir, fonte constante de embate já que não possui uma fonte de financiamento bem definida e seus recursos saem do orçamento federal por meio de duras negociações. (PRADO, 2006, p.28)

Transferências Condicionadas

No Brasil, as transferências condicionadas destinadas a financiar os programas nacionais, em sua maioria garantidas por lei, são parte integral da sistemática de financiamento das áreas de saúde e educação. Nesse sentido, o mais expressivo sistema de transferências condicionadas é o SUS, que transfere recursos do orçamento federal para financiar a oferta de serviços de saúde de governos estaduais e municipais. No que diz respeito à redistribuição regional de recursos, Mendes, Miranda e Cosio (2008, p.64) destacam que “é inegável a capacidade do SUS para promover uma distribuição equânime dos recursos e dos serviços de saúde por todo o território nacional”

A outra e menos importante modalidade de transferências condicionadas existente se refere aos “convênios”, quando ações dos governos subnacionais são financiadas pelo governo federal. Quanto à baixa utilização desta modalidade Prado destaca,

²³ Para uma explicação detalhada da repartição do FPE, ver Tesouro Nacional (2017).

²⁴ Para uma análise do comportamento do novo critério de rateio do FPE a partir de simulações de cenários econômicos, ver De Castro (2018).

Sua dimensão reduzida é mero reflexo de uma importante característica do sistema fiscal brasileiro, a elevadíssima legalização ou constitucionalização da partilha de recursos. No sistema fiscal brasileiro, 90% das transferências são legal ou constitucionalmente definidas, o que confere a esse sistema um elevado grau de rigidez. (PRADO, 2006, p.29)

A Tabela 12 ilustra os montantes referentes às transferências legais e constitucionais registrados em 2016, cujo valor total correspondeu a R\$ 385,6 bilhões, ou 6,1% do PIB. Deste total, 30% é destinado pela União aos governos estaduais enquanto o 70% restante vai para os municípios, sendo que destes 31,1% tem como origem a União e 38,9% vem de transferências dos Estados.

Tabela 12: Transferências Legais e Constitucionais - 2016

Transferências	R\$ Bilhões	% PIB	% Total	Per capita (R\$)
União para Estados	115,7	1,85	30,0	561,5
FPE	69,9	1,12	18,1	339,2
FPEX	3,4	0,05	0,9	16,5
IOF OURO	0,0	0,00	0,0	0,0
SEGURO REC. ICMS	1,2	0,02	0,3	5,7
FUNDEB	18,9	0,30	4,9	91,8
SALE.EDUCAÇÃO	13,0	0,21	3,4	63,0
FEX 1/	1,5	0,02	0,4	7,1
CIDE	0,9	0,01	0,2	4,5
ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES	6,9	0,11	1,8	33,5
				0,0
União para Municípios	119,8	1,91	31,1	581,3
FPM	79,9	1,28	20,7	387,8
ITR	0,9	0,01	0,2	4,4
IOF OURO	0,0	0,00	0,0	0,1
SEGURO REC. ICMS	0,4	0,01	0,1	1,9
FUNDEB	32,0	0,51	8,3	155,2
FEX 1/	0,5	0,01	0,1	2,4
CIDE	0,3	0,00	0,1	1,5
ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES	5,8	0,09	1,5	28,2
				0,0
Estados para Municípios	149,8	2,39	38,9	726,8
ICMS	80,1	1,28	20,8	388,8
IPVA	18,9	0,30	4,9	91,5
FPEX	0,9	0,01	0,2	4,1
FUNDEB	49,9	0,80	13,0	242,3

Elaboração de José Roberto Afonso e Kleber Castro; Fonte: STN, ANP e ANEEL
1/ Fundo destinado ao fomento das exportações (até 2004, era considerado como parcela da Lei Kandir)

Cumprir notar que a transferência de ICMS, o FPM e o FPE correspondem, respectivamente, às três maiores transferências de recursos da federação, respondendo, de maneira agregada, por quase 60% da totalidade do montante transferido, ou o equivalente a 3,6% do PIB. É possível ainda analisar o peso de cada modalidade de transferência nos valores repassados aos entes subnacionais. Do montante total transferido aos governos estaduais, o FPE e o FUNDEB representam, respectivamente, 60,4% e 16,4%, enquanto para os municípios, o FUNDEB, o ICMS e o FPM, equivalem, nessa ordem, a 30,4% ,29,7% e 29,6% do total transferido, por estados e União.

CAPÍTULO III - ANÁLISE EMPÍRICA: ACRE, SANTA CATARINA, MATO GROSSO DO SUL, PERNAMBUCO E SÃO PAULO.

III.1 – Dados

A análise empírica que segue tem como referência o ano de 2015, e utiliza como base as informações fiscais autodeclaradas pelos governos estaduais e municipais, retiradas do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi²⁵. Esta ferramenta, mantida pela STN, recebe e disponibiliza informações contábeis e financeiras de toda a Federação, isto é, de seus 5.570 municípios (desde de que encaminhem as informações), dos 26 estados, do Distrito Federal e da União. A Portaria Interministerial Nº 163 de 4 de maio de 2001²⁶, dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas de todos os níveis da Federação. As informações providas são padronizadas e uniformizadas, *i.e.*, é utilizada por todos os entes federados uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas. Esta unificação é extremamente benéfica para o levantamento e análise de informações fiscais em nível nacional.

Dentre o material disponibilizado pelo Siconfi está o “Balanco Anual”, um relatório dos entes federativos que reúne demonstrativo orçamentário, balanço patrimonial e demonstração das variações patrimoniais. O trabalho em tela valeu-se das informações contidas em seus Anexos I-C e I-D, que correspondem, respectivamente, a “Receitas Orçamentárias” e “Despesas Orçamentárias”.

Na análise das receitas, cumpre notar que os dados disponibilizados pelos anexos utilizados nesta pesquisa correspondem às Receitas Brutas Realizadas, às Deduções de Transferências Constitucionais, às Deduções referentes ao Fundeb e a Outras Deduções. A fim de se obter um retrato mais fiel da realidade orçamentaria, subtraiu-se, das receitas brutas, a totalidade das deduções, chegando a um novo valor, doravante denominado de Receita Líquida Realizada.

²⁵ <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

²⁶ http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view

A análise das despesas, por sua vez, foi realizada com base nas informações sobre a despesa empenhada, isto é, aquela reservada para efetuar uma despesa planejada para o exercício fiscal.²⁷

Em seu artigo 51, a Lei Complementar Nº 101, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece que caberá ao Poder Executivo da União a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes federativos relativas ao exercício prévio, e a sua divulgação, através de meio eletrônico de acesso público. Cumpre notar que a despeito desta exigência legal de disponibilizar as informações, não são todos os municípios que a cumprem. Para o exercício de 2015, 108 dos 5568 municípios, não enviaram suas declarações. De toda forma, é significativo o grau de cobertura de 98,06 %. O Anexo B apresenta um resumo, por unidade federativa, da quantidade de declarações.

Com o intuito de garantir a maior representatividade à análise, o grau de cobertura das declarações fiscais dos municípios foi utilizado como um dos critérios de seleção para os estados a serem analisados. Foram também priorizados aqueles estados cujos lançamentos contábeis mais se adequavam às normas vigentes, e apresentavam poucas inconsistências. Outro critério para a escolha dos estados analisados foi a busca por localidades com perfis socioeconômicos heterogêneos, das distintas regiões geográficas do país, a fim de se garantir uma expressão nacional.

Nesse sentido, o alinhamento destes dois critérios levou a escolha dos seguintes estados: Acre, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

A tabela abaixo apresenta as características socioeconômicas dos estados selecionados, ilustrando a diversidade existente entre eles.

²⁷ A despesa pública passa por três fases: “Empenho - consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (...) Liquidação – entregue o bem ou serviço adquirido pelo poder público, a despesa deve ser liquidada (...) a partir da verificação do direito adquirido pelo credor, com base em títulos e documentos comprobatórios do crédito. Pagamento - consiste na entrega de numerário ao credor, através de crédito bancário e outras formas” GARSON (2018, p.169)

Tabela 13: Indicadores sociais e econômicos dos estados analisados

Indicador	Unidade	Ano	Acre	Pernambuco	Santa Catarina	São Paulo	Mato Grosso do Sul
PIB <i>per capita</i>	Mil Reais	2013	14,7	15,2	32,2	39,1	26,7
Densidade demográfica	Hab/km ²	2010	4,5	89,6	65,2	166,2	6,9
Proporção de domicílios pobre	%	2014	20,4	20,2	3,1	5,2	2,8
Taxa de alfabetização	%	2010	84,8	83,3	96,1	95,9	92,9
População urbana	%	2010	72,6	80,2	84,0	95,9	85,6
Esperança de vida ao nascer	Anos	2014	73,3	73,1	78,4	77,5	75,0
Taxa de mortalidade infantil	%	2016	17,0	12,7	9,2	9,9	14,0

Fonte: IPEADATA e IBGE. Elaboração Própria.

O Estado do Acre está localizado no extremo oeste da região amazônica e apresenta uma área total de 164.123,737 km². Sua população é de 829.619 habitantes, com uma densidade demográfica de 4,5 hab./km². O estado possui 22 municípios com uma área territorial média de 7.460 km². Sua capital, Rio Branco, é o município mais populoso com uma população de 336.038 pessoas (IBGE, 2010). No plano econômico, o setor de serviços correspondeu a 77,9 % do Valor Adicionado de 2014, enquanto a agropecuária e a indústria tiveram uma participação de 10,7 % e 11,4 %, respectivamente (ACRE, 2017).

O Mato Grosso do Sul localiza-se na Região Centro Oeste e possui uma área de 357.145,531 km². Sua população de 2.449.024 pessoas está distribuída em 79 municípios, com uma densidade demográfica de 6,86 hab./km². A capital Campo Grande concentra 786.797 habitantes, o equivalente a 32,13% da população estadual. (IBGE, 2010). No que se refere à atividade econômica, a partir do “esgotamento da fronteira agrícola, a economia sul-mato-grossense avançou na agropecuária de produção mais intensiva, com melhorias na produtividade e ampliação dos excedentes agropecuários exportáveis, além da expansão do turismo ecológico, da produção de celulose e a expansão da produção sucroalcooleira, diversificando e difundindo a sua base econômica.” (DE LIMA, PIFFER e OSTAPECHEN, 2016)

Com uma área de 98.076,021 km², o estado de Pernambuco possui a quarta menor extensão territorial da Região Nordeste. São 185 municípios que abrigam uma população de 8.796.448 habitantes, uma densidade habitacional de 89,62 hab./km². O estado tem como capital a cidade do Recife, onde vivem 1.537.704 pessoas. A economia do Pernambuco é segunda maior do Nordeste, com um PIB de R\$157,0 bilhões, em 2015, o equivalente a 2,6 do país. Destacam se

a indústria de transformação, em especial os setores de alimentos e químico, e os serviços, com uma grande presença da administração pública na atividade local. (BCB, 2018, p. 63)

Santa Catarina possui uma população de 6.248.436 pessoas, distribuídas por 295 municípios em uma área territorial de 95.737,954 km², a menor da região sul. Os serviços correspondem a 63,5 % do VAB do estado, enquanto a indústria e a agropecuária têm uma participação de 30,3% e 6,2%, respectivamente. Esta participação da indústria no VAB é a terceira maior dentre as unidades da federação, e é puxada pela indústria de transformação.

Estado mais rico da federação, cujo PIB equivale a em torno de um terço do produto nacional, São Paulo possui 645 municípios, em uma área de 248.219,627 km², que somam uma população de 41.262.199 habitantes. A estrutura produtiva do estado em termos de VAB, reflete a composição nacional, com a indústria perdendo participação para os serviços, enquanto a agropecuária se mantém estável. (BCB, 2015, p. 88). Os serviços representam 75,2 % do VAB, a indústria 22,9 % e a agropecuária com 1,9 %.

III.2 – Metodologia

A metodologia adotada consiste tanto na análise da composição orçamentária, quanto na construção de índices a partir das informações apresentada. No estudo das receitas, será observada especialmente a participação das Transferências Correntes na receita total dos entes, bem como a sua composição quanto ao ente repassador, isto é, quem está transferindo estes recursos. Com isto, objetiva-se mensurar o nível de dependência dos estados e municípios a cada modalidade de receita, e também verificar de que nível da federação depende a receita transferida. A investigação das despesas tem como finalidade verificar a existência ou não de semelhança entre as estruturas de gastos dos entes federativos.

III.2.1 - Indicadores²⁸

III.2.1.1 - Geração de receita própria

²⁸ Os indicadores utilizados nesta pesquisa são baseados nos modelos utilizados site do Meu Município/ Fundação Brava (<https://meumunicipio.org.br/>).

O Índice de Geração de Receita Própria, ou IGRP, objetiva mensurar a capacidade do ente de gerar receitas próprias, sejam elas em forma de tributos e/ou contribuições, em relação às transferências intergovernamentais. Seu cálculo se dá pela seguinte forma:

$$\frac{\text{Receita Tributária Líquida} + \text{COSIP} + \text{Dívida Ativa dos Tributos} + \text{Multas e Juros de Mora dos Tributos} + \text{Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos}}{\text{Receita de Transferências Intergovernamentais Correntes Líquida}}$$

Onde:

- *Receita Tributária Líquida*: Receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, deduzidas as contribuições ao Fundeb e outras deduções, e, no caso dos estados, as transferências constitucionais aos municípios.
- *COSIP*: Receita municipal proveniente da cobrança da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública, baseada no art. 149-A da Constituição Federal inserido pela EC nº 39/02.
- *Dívida Ativa dos Tributos*: Valores advindos do “crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas” (BRASIL, 1964, art. 39, § 2º)
- *Multas e Juros de Mora dos Tributos*: Receita orçamentária referente a juros e multas incidentes sobre créditos tributários com pagamento atrasado.
- *Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos*: Receita orçamentária de juros e multas incidentes sobre créditos tributários com pagamento atrasado, que foram inscritos em dívida ativa.
- *Receita de Transferências Intergovernamentais Correntes Líquida*: Receita de transferências intergovernamentais²⁹, deduzidas as contribuições ao Fundeb e outras deduções, e, no caso dos estados, as transferências constitucionais aos municípios

III.2.1.2 - Receita tributária per capita

²⁹ “Recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência.” (TESOURO NACIONAL, 2017a, p. 47).

O IRTPC, Índice de Receita Tributária Per Capita, verifica a receita de tributos por habitante no ente federado. Seu cálculo se dá por:

$$\frac{\text{Receita Tributária Líquida}}{\text{População}}$$

Sendo:

- *Receita Tributária Líquida*: Receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria, deduzidas as contribuições ao Fundeb e outras deduções, e, no caso dos estados, as transferências constitucionais aos municípios.
- *População*: População residente estimada pelo IBGE.

III.3 – Análises

III.3.1 - Receitas

III.3.1.1 - Governos Estaduais

Os dados orçamentários relativos às receitas dos governos estaduais podem ser resumidos pelas Tabelas 14 a 18.

Tabela 14: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado do Acre - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	4.412.558.297	95,08	100,00
Receita Tributária	1.098.029.035	23,66	24,88
Contribuições Sociais	156.226.000	3,37	3,54
Receita Patrimonial	107.429.304	2,31	2,43
Receita Agropecuária	0	0,00	0,00
Receita Industrial	0	0,00	0,00
Receita de Serviços	62.598.904	1,35	1,42
Transferências Correntes	2.907.556.680	62,65	65,89
Outras Receitas Correntes	80.718.375	1,74	1,83
Receitas de Capital	228.357.999	4,92	-
Total Receitas	4.640.916.295	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 15: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado do Mato Grosso do Sul - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	10.684.501.013	84,27	100,00
Receita Tributária	7.172.783.964	56,57	67,13
Contribuições Sociais	363.765.015	2,87	3,40
Receita Patrimonial	153.148.545	1,21	1,43
Receita Agropecuária	0	0,00	0,00
Receita Industrial	0	0,00	0,00
Receita de Serviços	484.846.187	3,82	4,54
Transferências Correntes	2.376.528.873	18,74	22,24
Outras Receitas Correntes	133.428.430	1,05	1,25
Receitas de Capital	1.994.611.998	15,73	-
Total Receitas	12.679.113.011	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria

Tabela 16: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de Pernambuco - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	24.209.676.378	97,34	100,00
Receita Tributária	13.022.800.979	52,36	53,79
Contribuições Sociais	1.191.447.137	4,79	4,92
Receita Patrimonial	1.050.395.796	4,22	4,34
Receita Agropecuária	1.799.315	0,01	0,01
Receita Industrial	701.004	0,00	0,00
Receita de Serviços	135.643.237	0,55	0,56
Transferências Correntes	8.329.281.163	33,49	34,40
Outras Receitas Correntes	477.607.745	1,92	1,97
Receitas de Capital	662.164.872	2,66	-
Total Receitas	24.871.841.249	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 17: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de Santa Catarina - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	20.160.914.879	94,11	100,00
Receita Tributária	12.030.862.548	56,16	59,67
Contribuições Sociais	726.047.030	3,39	3,60
Receita Patrimonial	876.177.220	4,09	4,35
Receita Agropecuária	936.211	0,00	0,00
Receita Industrial	4.232.308	0,02	0,02
Receita de Serviços	505.734.336	2,36	2,51
Transferências Correntes	5.435.486.027	25,37	26,96
Outras Receitas Correntes	581.439.200	2,71	2,88
Receitas de Capital	1.262.067.301	5,89	-
Total Receitas	21.422.982.181	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 18: Receitas Orçamentárias Líquidas - Estado de São Paulo – 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	179.456.377.395	95,30	100,00
Receita Tributária	129.076.632.505	68,55	71,93
Contribuições Sociais	5.764.835.372	3,06	3,21
Receita Patrimonial	6.478.621.428	3,44	3,61
Receita Agropecuária	10.134.469	0,01	0,01
Receita Industrial	223.833.198	0,12	0,12
Receita de Serviços	3.948.920.045	2,10	2,20
Transferências Correntes	26.794.987.829	14,23	14,93
Outras Receitas Correntes	7.158.412.549	3,80	3,99
Receitas de Capital	8.842.461.825	4,70	-
Total Receitas	188.298.839.220	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Nota-se, inicialmente, que as receitas correntes³⁰ correspondem quase à totalidade das receitas disponíveis para os estados, com um percentual próximo aos 95 % do total de receitas. As receitas de capital³¹, por outro lado, apresentam valores próximo de 5 % de participação, sendo o Mato Grosso do Sul uma exceção, com 15,73 %.

No âmbito das receitas correntes, devemos atentar para duas rubricas em especial: i.) a receita tributária, que compreende impostos, taxas e contribuições de melhoria; ii.) e as Transferências Correntes³². O peso destas na composição orçamentária não se revela homogêneo entre os estados selecionados. Enquanto para o Acre a receita tributária e as Transferências Correntes representam, nesta ordem, 23,66 % e 62,65 % da receita total, no outro extremo, em Santa Catarina e São Paulo a receita tributária equivale a 56,16 % e 68,55 % do total de receita, e as Transferências Correntes respondem apenas por 25,37 % e 14,23 % deste montante. Mato

³⁰ Entende-se por Receita Corrente, aquelas que “são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.” (TESOURO NACIONAL, 2017a, p. 38)

³¹ Entende-se por Receita de Capital, aquelas que “aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.” (TESOURO NACIONAL, 2017a, p. 38)

³² Define-se como Transferências Correntes os “recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência” (TESOURO NACIONAL, 2017a, p. 47)

Grosso do Sul e Pernambuco encontram-se em uma situação intermediária, tendendo para o lado de menor dependência das transferências de recursos.

A análise do montante de tributos em termos da população estadual mostra que não existe necessariamente uma relação direta entre receita tributária per capita e participação da mesma no orçamento. Apesar da receita tributária possuir um maior peso nos orçamentos de Pernambuco e Santa Catarina, o Mato Grosso do Sul possui um IRTPC de R\$ 2.705, montante significativamente maior que o destes estados e muito próximo ao de São Paulo. Em termos nacionais, São Paulo e Mato Grosso do Sul ocupam, respectivamente, a segunda e terceira colocação atrás apenas do Distrito Federal, que possui um regime de arrecadação próprio. Santa Catarina aparece em oitava com um valor ainda a cima da média nacional. Na decima sexta e na decima sétima posição, estão, de forma respectiva, Pernambuco e o Acre, com valores inferiores à média da federação.³³

Tabela 19: Ranking IRTPC, por UF - 2015

UF	Receita Tributária (A)	População residente estimada, em habitantes (B)	IRTPC (A)/(B) R\$/Habitantes
São Paulo	122.169.809.169	44.396.484	2.752
Mato Grosso do Sul	7.172.783.964	2.651.235	2.705
Santa Catarina	12.030.862.548	6.819.190	1.764
Pernambuco	13.022.800.979	9.345.173	1.394
Acre	1.098.029.035	803.513	1.367
Média UF's	14.353.970.630	7.572.224	1.598

Fonte: Siconfi e IBGE. Elaboração Própria.

A análise combinada da receita tributária com as Transferências Correntes, por meio do Índice de Geração de Receita Própria permite uma melhor avaliação do nível de independência das finanças estaduais.

³³ Ver o Anexo C para ranking completo da federação.

Tabela 20: Ranking IGRP, por UF - 2015

UF	IGRP
São Paulo	4,94
Mato Grosso do Sul	3,04
Santa Catarina	2,24
Pernambuco	1,59
Acre	0,38
Média UF's	1,81

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Este indicador mostra quantos reais são gerados de maneira independente pelo ente, para cada real recebido via Transferências Correntes. Tem-se então que para o orçamento paulista a cada real com origem em transferências, o estado arrecada R\$ 4,94 enquanto no Acre o governo estadual gera apenas 38 centavos. Nota-se que o ranqueamento dentre os estados analisados é a mesma verificada IRTPC, com São Paulo e Mato Grosso do Sul despontando na frente, Santa Catarina em uma posição intermediária e Pernambuco e Acre ocupando as últimas posições. Verificam-se, no entanto, algumas diferenças já que no IGRP o índice acreano equivale a um terço do valor encontrado para Pernambuco, diferentemente da proximidade entre os dois estados verificada na análise tributária per capita.

No que se refere ao posicionamento destes estados no ranking nacional, São Paulo e Mato Grosso do Sul ocupam, respectivamente, a terceira e a sexta posição. Santa Catarina figura em oitavo, enquanto Pernambuco ocupa o décimo segundo lugar. O Acre, por sua vez, com um índice 78,47 % menor que a média nacional, aparece na antepenúltima colocação, na frente apenas de Roraima e do Amapá.

Dada a expressividade das transferências para as finanças estaduais, vale atentar-se, portanto, ao que está contido nesta rubrica. As Tabelas 21 a 25 apresentam a composição das Transferências Correntes dos governos estaduais.

Tabela 21: Transferências Correntes - Estado do Acre - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	2.907.556.680	62,65	100,00
Transferências Intergovernamentais	2.854.887.007	61,52	98,19
Transferências da União	2.351.246.251	50,66	80,87
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	2.090.425.924	45,04	71,90
Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	142.414	0,00	0,00
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	210.547.508	4,54	7,24
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE	36.443.463	0,79	1,25
Transferências Multigovernamentais	503.640.756	10,85	17,32
Transferências de Instituições Privadas	7.934.432	0,17	0,27
Transferências de Convênios	44.729.841	0,96	1,54

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 22: Transferências Correntes - Estado do Mato Grosso do Sul – 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	2.376.528.873	18,74	100,00
Transferências Intergovernamentais	2.023.921.839	15,96	85,16
Transferências da União	1.169.249.937	9,22	49,20
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	813.927.896	6,42	34,25
Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	77.736.926	0,61	3,27
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	112.932.964	0,89	4,75
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE	70.620.535	0,56	2,97
Transferências Multigovernamentais	854.671.902	6,74	35,96
Transferências de Instituições Privadas	329.014.050	2,59	13,84
Transferências de Convênios	23.576.102	0,19	0,99

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 23: Transferências Correntes - Estado de Pernambuco- 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	8.329.281.163	33,49	100,00
Transferências Intergovernamentais	7.992.407.350	32,13	95,96
Transferências da União	6.007.874.218	24,16	72,13
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	4.216.415.363	16,95	50,62
Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	60.407.009	0,24	0,73
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	1.482.465.478	5,96	17,80
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE	69.475.326	0,28	0,83
Transferências Multigovernamentais	1.972.863.835	7,93	23,69
Transferências de Instituições Privadas	275.262.000	1,11	3,30
Transferências de Convênios	61.611.812	0,25	0,74

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 24: Transferências Correntes - Estado de Santa Catarina – 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	5.435.486.027	25,37	100,00
Transferências Intergovernamentais	3.921.427.448	18,30	72,14
Transferências da União	1.956.414.217	9,13	35,99
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	782.030.721	3,65	14,39
Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	157.345.770	0,73	2,89
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	566.746.424	2,65	10,43
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE	281.378.017	1,31	5,18
Transferências Multigovernamentais	1.963.387.057	9,16	36,12
Transferências de Instituições Privadas	1.448.232.849	6,76	26,64
Transferências de Convênios	65.309.426	0,30	1,20

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 25: Transferências Correntes - Estado de São Paulo - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	26.794.987.829	14,23	100,00
Transferências Intergovernamentais	10.594.286.548	5,63	39,54
Transferências da União	10.593.026.401	5,63	39,53
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE	611.056.978	0,32	2,28
Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados	591.256.158	0,31	2,21
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	4.857.251.215	2,58	18,13
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação- FNDE	2.753.048.069	1,46	10,27
Transferências Multigovernamentais	15.802.436.417	8,39	58,98
Transferências de Instituições Privadas	78.354.876	0,04	0,29
Transferências de Convênios	319.909.988	0,17	1,19

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

A primeira conclusão da análise das tabelas é que as Transferências Correntes equivalem basicamente às transferências intergovernamentais, dada a baixa expressividade dos montantes transferidos pelas instituições privadas e dos convênios. Destacam-se apenas os casos de Mato Grosso do Sul e de Santa Catarina, onde as Transferências de Instituições Privadas responderam por 13,84 % e 26,64 %. As transferências intergovernamentais podem ser divididas em dois grupos: as Transferências da União, especialmente via FPE, e as Multigovernamentais.

No estado do Acre, é possível constatar a importância dos recursos da União para orçamento estadual, já que o FPE responde por 45,04 % da receita total. A mesma dependência ocorre em menor grau em Pernambuco e Mato Grosso do Sul, onde os valores da União equivalem a 24,16

% da receita estadual. Em um cenário oposto estão Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e São Paulo, cujos percentuais de participação das Transferências da União na receita são 9,13 %, 9,22 % e 5,63 %, respectivamente.

O outro importante item para as finanças estaduais são as Transferências Multigovernamentais que correspondem, basicamente, aos recursos que retornam ao estado a partir do Fundeb.³⁴ Através dos dados consolidados pela STN referentes às transferências constitucionais legais é possível acessar a origem dos recursos que constituem o fundo de cada estado, a cada ano³⁵. A tabela 26 demonstra tais percentuais, em 2015, para os estados em análise.³⁶

Tabela 26: Origem de recursos do Fundeb, por UF– 2015 – %

UF	Parcela com origem nas transferências da União (%)	Parcela com origem nos tributos Estaduais (%)
AC	74,59	25,41
MS	25,07	74,93
PE	48,68	51,32
SC	20,00	80,00
SP	8,53	91,47

Fonte: STN. Elaboração Própria.

A partir destes percentuais de origem é possível, nas Tabelas 21 a 25, fazer o rateio dos valores transferidos a partir da fonte original (União), e assim, encontrar o montante efetivo do orçamento estadual que veio dos cofres da União. Por exemplo, de acordo com estes dados, 74,59 % dos recursos recolhidos ao Fundeb pelo estado do Acre originaram-se de Transferências da União. Logo, a participação total das Transferências da União no orçamento do Acre se dá pela soma das transferências diretas da União (50,66%) com a participação dos recursos da União na constituição do Fundeb estadual - (74,59% * 10,85%). Este somatório

³⁴ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) nasce do Fundef, instituído pela Emenda Constitucional – EC nº 14, de setembro de 1996. Em 2006, pela EC nº 53, o Fundef deu lugar Fundeb. A base de cálculo do Fundeb é maior do que a do Fundef. Além do ICMS, foram acrescentados novos tributos estaduais (IPVA e ITCMD). Os municípios, contribuem somente com parcela das transferências recebidas do estado (ICMS e IPVA, IPI- Ex e LC nº 87), e da União (FPM e ITR). As alíquotas de contribuição ao Fundef eram de 15%, enquanto, no Fundeb, são de 20%, sendo a diferença alcançada nos 3 anos, entre 2007 e 2009. Em cada estado, constitui-se um fundo, que recebe contribuições do próprio estado e de cada município. Os recursos arrecadados são rateados, entre o estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos. Caso a arrecadação não alcance um piso estabelecido nacionalmente, a União faz uma transferência complementar (beneficiam-se estados mais pobres).

³⁵ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais>

³⁶ O Anexo D resume essas informações para toda a Federação.

eleva a participação das Transferências da União em 8,09 p.p. na Receita Total Líquida e em 12,92 p.p. nas Transferências Correntes, levando-os ao patamar de 58,76% e 93,79%, respectivamente.

A Tabela 27 a seguir resume as totalidades de participação das Transferências da União no orçamento dos estados, quando se detalha a origem dos recursos do Fundeb.

Tabela 27: Participação das Transferências da União, com Fundeb - Estados - 2015

Estado	% da Receita Total Líquida		% das Transferências Correntes	
	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)
Acre	50,66	58,76	80,87	93,79
Mato Grosso do Sul	9,22	10,91	49,20	58,22
Pernambuco	24,16	28,02	72,13	83,66
Santa Catarina	9,13	10,97	35,99	43,22
São Paulo	5,63	6,34	39,53	44,56

Fonte: Siconfi e STN. Elaboração Própria.

Em termos absolutos, os maiores aumentos foram nos valores referente ao Acre e Pernambuco, cujas participações aumentaram em 12,92 p.p. e 11,54 p.p. nas Transferências Correntes e em 8,09 p.p. e 3,86 p.p. na Receita Total Líquida, respectivamente. Em termos percentuais, no entanto, os maiores aumentos foram de Santa Catarina e do Mato Grosso do Sul, suas participações aumentaram em 20,07 % e 18,33 %, nesta ordem.

III.3.1.2 - Governos Municipais

As Tabelas 28 a 32 que seguem expõem a realidade orçamentária consolidada dos municípios situados nos estados previamente analisados.

Tabela 28:Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios do Acre - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	1.319.756.553	93,69	100,00
Receita Tributária	128.263.879	9,11	9,72
Contribuições Sociais	15.065.418	1,07	1,14
Receita Patrimonial	37.268.452	2,65	2,82
Receita Agropecuária	0	0,00	0,00
Receita Industrial	58.813.553	4,18	4,46
Receita de Serviços	5.557.656	0,39	0,42
Transferências Correntes	1.040.204.941	73,85	78,82
Outras Receitas Correntes	20.128.876	1,43	1,53
Receitas de Capital	88.868.711	6,31	-
Total Receitas	1.408.625.264	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 29:Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios do Mato Grosso do Sul - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	7.716.600.250	97,22	100,00
Receita Tributária	1.461.536.792	18,41	18,94
Contribuições Sociais	277.405.566	3,49	3,59
Receita Patrimonial	234.007.704	2,95	3,03
Receita Agropecuária	71.753	0,00	0,00
Receita Industrial	5.827.877	0,07	0,08
Receita de Serviços	34.944.995	0,44	0,45
Transferências Correntes	5.342.218.366	67,31	69,23
Outras Receitas Correntes	228.787.136	2,88	2,96
Receitas de Capital	220.727.102	2,78	-
Total Receitas	7.937.327.352	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 30: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de Pernambuco- 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	16.831.998.650	96,74	100,00
Receita Tributária	2.776.894.512	15,96	16,50
Contribuições Sociais	458.459.059	2,64	2,72
Receita Patrimonial	313.971.680	1,80	1,87
Receita Agropecuária	286.279	0,00	0,00
Receita Industrial	0	0,00	0,00
Receita de Serviços	116.383.691	0,67	0,69
Transferências Correntes	12.273.354.193	70,54	72,92
Outras Receitas Correntes	630.331.819	3,62	3,74
Receitas de Capital	566.714.262	3,26	-
Total Receitas	17.398.712.913	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 31:Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de Santa Catarina - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	18.830.992.055	94,91	100,00
Receita Tributária	3.830.983.766	19,31	20,34
Contribuições Sociais	486.446.563	2,45	2,58
Receita Patrimonial	878.368.384	4,43	4,66
Receita Agropecuária	2.255.925	0,01	0,01
Receita Industrial	1.542.666	0,01	0,01
Receita de Serviços	644.277.999	3,25	3,42
Transferências Correntes	11.788.589.737	59,41	62,60
Outras Receitas Correntes	852.302.878	4,30	4,53
Receitas de Capital	1.004.646.098	5,06	-
Total Receitas	19.841.280.420	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 32: Receitas Orçamentárias Líquidas - Municípios de São Paulo - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% da Receita Corrente
Receitas Correntes	146.182.373.403	97,08	100,00
Receita Tributária	45.306.851.386	30,09	30,99
Contribuições Sociais	3.108.956.254	2,06	2,13
Receita Patrimonial	5.304.700.160	3,52	3,63
Receita Agropecuária	282.562	0,00	0,00
Receita Industrial	837.951	0,00	0,00
Receita de Serviços	3.956.747.933	2,63	2,71
Transferências Correntes	77.354.319.750	51,37	52,92
Outras Receitas Correntes	10.079.736.410	6,69	6,90
Receitas de Capital	4.403.626.744	2,92	-
Total Receitas	150.586.000.146	100,00	-

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Os municípios, assim como os estados, apresentam um baixo nível de receitas de capital, sendo as receitas correntes responsáveis por quase a totalidade dos recursos disponíveis. Da mesma forma, no que se refere à composição destas, mais uma vez, a receita tributária e as Transferências Correntes são rubricas de maior expressão. No entanto, a variação regional de seus pesos é bem menor que a verificada no âmbito estadual. Enquanto entre os governos estaduais o desvio padrão das participações da receita tributária e das Transferências Correntes na receita total eram de 16,69 e 19,18, respectivamente, para o agregado dos municípios destes mesmos estados os valores são de 7,59 e 9,08. Um indicativo de que talvez a realidade orçamentária dos municípios brasileiros seja mais homogênea do que entre os governos estaduais.

A composição orçamentária dos municípios acreanos é a que mais se assemelha à do governo estadual, já que em ambos as Transferências Correntes respondem pela maior parte da receita. Por outro lado, os municípios de Pernambuco, São Paulo, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina gozam de uma capacidade de arrecadação tributária inferior à de seus respectivos dos governos estaduais. Uma atividade econômica mais intensa no estado impacta diretamente no maior imposto estadual: o ICMS. No caso dos municípios, poderá se refletir em uma maior arrecadação do ISS, mas não necessariamente do IPTU e ITBI.

As diferentes capacidades financeiras dos governos estaduais e municipais podem ser também observadas através do IGRP, já que os índices verificados para os municípios são na média seis vezes menor do que os calculados para os estados. Esta diferença chega a quase onze vezes para o caso de Mato Grosso do Sul.

Tabela 33: Ranking IGRP, por Municípios - 2015

Municípios de	IGRP
São Paulo	0,64
Santa Catarina	0,40
Mato Grosso do Sul	0,29
Pernambuco	0,25
Acre	0,13

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Primeiramente, cumpre notar que o IGRP para o agregado dos municípios de todos os estados analisados é menor do que 1, ou seja, para cada real de transferências os municípios geram menos de um real de contrapartida. Com relação as posições ocupadas pelos estados, a única mudança quando se analisa o nível municipal se dá na troca do segundo lugar de Mato Grosso do Sul com Santa Catarina.

Tabela 34: Ranking IRTPC, por Municípios - 2015

Municípios de	Receita Tributária (A)	População residente estimada, em habitantes (B)	IRTPC (A)/(B) RS/Habitantes
São Paulo	45.306.851.386	44.396.484	1.021
Mato Grosso do Sul	1.461.536.792	2.651.235	551
Santa Catarina	2.542.224.498	6.819.190	373
Pernambuco	2.776.894.512	9.345.173	297
Acre	128.263.879	803.513	160

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

A arrecadação per capita também ilustra as diferentes capacidades orçamentária entre governos municipais e estaduais. Enquanto mais uma vez o ordenamento se mantém similar, a diferença entre os valores calculados para os governos estaduais é enorme. Em média, os valores do IRTPC para os municípios são cinco vezes menores às suas contrapartes estaduais. No caso do Acre, a receita tributária por habitante dos municípios equivale a um oitavo do valor arrecado pelo governo estadual.

Mais uma vez, tanto o IRTPC quanto o IGRP parecem confirmar a tese de que a situação orçamentaria é mais similar entre os municípios do que entre os estados. O desvio padrão do IRTPC dos governos estaduais é de 1,30 e para os municípios é de 0,19. A maior dispersão

também ocorre no IRTPC dos estados, cujo desvio padrão equivale ao dobro do verificado nos municípios.

Frente à extrema importância das transferências para os municípios, importa atentar para a composição das mesmas.

Transferências Correntes - Municípios do Acre - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	1.040.204.941	73,85	100,00
Transferências Intergovernamentais	1.026.976.418	72,91	98,73
Transferências da União	507.814.049	36,05	48,82
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	344.416.299	24,45	33,11
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	83.183.084	5,91	8,00
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação FNDE	32.313.668	2,29	3,11
Transferências dos Estados	213.295.643	15,14	20,51
Cota-Parte do ICMS	187.907.907	13,34	18,06
Cota-Parte do IPVA	23.585.772	1,67	2,27
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	34.248	0,00	0,00
Transferências Multigovernamentais	305.866.726	21,71	29,40

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 35: Transferências Correntes - Municípios do Mato Grosso do Sul - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	5.342.218.366	67,31	100,00
Transferências Intergovernamentais	5.262.901.317	66,31	98,52
Transferências da União	2.241.037.612	28,23	41,95
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	1.027.543.588	12,95	19,23
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	827.037.392	10,42	15,48
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	113.574.713	1,43	2,13
Transferências dos Estados	1.901.447.187	23,96	35,59
Cota-Parte do ICMS	1.398.293.008	17,62	26,17
Cota-Parte do IPVA	144.708.990	1,82	2,71
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	16.365.120	0,21	0,31
Transferências Multigovernamentais	1.120.359.681	14,12	20,97

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 36: Transferências Correntes - Municípios de Pernambuco - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	12.273.354.193	70,54	100,00
Transferências Intergovernamentais	12.146.520.231	69,81	98,97
Transferências da União	5.846.889.215	33,61	47,64
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	3.446.690.056	19,81	28,08
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	1.690.987.671	9,72	13,78
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	358.677.166	2,06	2,92
Transferências dos Estados	3.009.897.994	17,30	24,52
Cota-Parte do ICMS	2.609.560.273	15,00	21,26
Cota-Parte do IPVA	328.438.188	1,89	2,68
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	15.358.214	0,09	0,13
Transferências Multigovernamentais	3.288.666.188	18,90	26,80

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 37: Transferências Correntes - Municípios de Santa Catarina - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	11.788.589.737	59,41	100,00
Transferências Intergovernamentais	11.611.691.950	58,52	98,50
Transferências da União	4.916.359.552	24,78	41,70
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	2.569.862.196	12,95	21,80
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	1.599.060.271	8,06	13,56
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação FNDE	376.603.328	1,90	3,19
Transferências dos Estados	4.214.503.680	21,24	35,75
Cota-Parte do ICMS	3.371.017.696	16,99	28,60
Cota-Parte do IPVA	584.703.378	2,95	4,96
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	52.460.326	0,26	0,45
Transferências Multigovernamentais	2.479.225.751	12,50	21,03

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 38: Transferências Correntes - Municípios de São Paulo - 2015

Receita Orçamentária	Em R\$	% da Receita Total Líquida	% das Transferências Correntes
Transferências Correntes	77.354.319.750	51,37	100,00
Transferências Intergovernamentais	76.070.843.508	50,52	98,34
Transferências da União	22.609.119.984	15,01	29,23
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	10.616.764.251	7,05	13,72
Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	7.057.698.110	4,69	9,12
Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação FNDE	2.816.075.708	1,87	3,64
Transferências dos Estados	38.452.529.083	25,54	49,71
Cota-Parte do ICMS	30.407.012.717	20,19	39,31
Cota-Parte do IPVA	7.103.721.152	4,72	9,18
Cota-Parte do IPI sobre Exportação	242.637.383	0,16	0,31
Transferências Multigovernamentais	15.003.011.599	9,96	19,40

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

A análise das Tabelas 35 a 39 acima revela que as Transferências Correntes recebidas pelos municípios se originam de três principais fontes: as Transferências da União, do Estado e as Multigovernamentais.

O peso das Transferências da União varia entre, aproximadamente, 30% e 50% nas Transferências Correntes e entre 15% e 35 % para a participação na receita total. Novamente, as posições de maior dependência de recursos da União são ocupadas por Acre e Pernambuco, enquanto no outro extremo estão Santa Catarina e São Paulo. O Mato Grosso do Sul, dessa vez ocupa uma posição equidistante dos dois extremos. Estes recursos da União se dividem em valores referente ao FPM e aos repasses para o SUS, sendo que o primeiro é o mais representativo, chegando a constituir quase 25% da receita dos municípios acreanos.

As transferências recebidas dos estados equivalem basicamente à cota-parte do ICMS arrecadado pelos governos estaduais, que representa de 13% a 20% da receita total dos municípios, sendo mais expressivas nos estados “ricos”. Esta correlação faz sentido, já que podemos pensar que estados que não possuem uma boa capacidade de geração de receita própria e, portanto, dependem mais das Transferências Correntes, não terão muito o que repassar para seus municípios.

Por fim, complementam os recursos das Transferências Correntes a rubrica Transferências Multigovernamentais, que equivalem, em sua maioria, aos recursos do Fundeb. Aplicando os percentuais de origem da Tabela 26, obtém-se o quanto dos recursos do fundo veio da União e o quanto veio dos estados. Com estas informações é possível chegar a um novo nível de

participação das transferências federais e estaduais nos orçamentos dos municípios. As Tabelas 40 e 41 abaixo apresentam os resultados.

Tabela 39: Participação das Transferências da União, com Fundeb - Municípios - 2015

Estado	% da Receita Total Líquida		% das Transferências Correntes	
	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)
Acre	36,05	52,25	48,82	70,75
Mato Grosso do Sul	28,23	31,77	41,95	47,21
Pernambuco	33,61	42,81	47,64	60,68
Santa Catarina	24,78	27,28	41,70	45,91
São Paulo	15,01	15,86	29,23	30,88

Fonte: Siconfi e STN. Elaboração Própria.

Participação das Transferências dos Estados, com Fundeb - Municípios - 2015

Estado	% da Receita Total Líquida		% das Transferências Correntes	
	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)	Direta	Direta + Indireta (Fundeb)
Acre	15,14	20,66	20,51	27,98
Mato Grosso do Sul	23,96	34,53	35,59	51,31
Pernambuco	17,30	27,00	24,52	38,28
Santa Catarina	21,24	31,24	35,75	52,57
São Paulo	25,54	34,65	49,71	67,45

Fonte: Siconfi e STN. Elaboração Própria.

A distribuição do Fundeb parece aprofundar as tendências previamente verificada. Na participação das Transferências da União na receita total, a diferença entre os dois extremos, os municípios do Acre e de São Paulo, aumentou em 15,35 p.p. De maneira análoga para as Transferências dos Estados, esta diferença saltou em 3, p.p..

III.3.2 - Despesas

III.3.2.1 - Governos Estaduais

As Tabelas 42 a 46 apresentam a composição orçamentária das despesas, por natureza, dos governos estaduais, no exercício de 2015.

Tabela 40: Despesas Orçamentárias - Estado do Acre - 2015

Despesa Orçamentária	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	2.706.382.162	55,22
Outras Despesas Correntes	1.360.869.849	27,76
Investimentos e Inversões	386.522.939	7,89
Serviço da Dívida	447.687.255	9,13
Total	4.901.462.206	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 41: Despesas Orçamentárias - Estado do Mato Grosso do Sul - 2015

Despesa Orçamentária	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	6.064.761.174	50,04
Outras Despesas Correntes	4.219.200.378	34,81
Investimentos e Inversões	620.287.111	5,12
Serviço da Dívida	1.216.757.498	10,04
Total	12.121.006.162	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 42: Despesas Orçamentárias - Estado de Pernambuco - 2015

Despesa Orçamentária	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	12.160.368.746	48,17
Outras Despesas Correntes	10.355.276.814	41,02
Investimentos e Inversões	1.296.656.510	5,14
Serviço da Dívida	1.431.555.529	5,67
Total	25.243.857.600	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 43: Despesas Orçamentárias - Estado de Santa Catarina - 2015

Despesa Orçamentária	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	12.486.950.925	57,68
Outras Despesas Correntes	5.440.762.654	25,13
Investimentos e Inversões	1.929.994.851	8,91
Serviço da Dívida	1.792.210.414	8,28
Total	21.649.918.844	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 44: Despesas Orçamentárias - Estado de São Paulo - 2015

Despesa Orçamentária	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	80.815.593.807	41,57
Outras Despesas Correntes	84.082.731.837	43,25
Investimentos e Inversões	12.655.398.771	6,51
Serviço da Dívida	16.862.433.884	8,67
Total	194.416.158.298	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Diferentemente do verificado nas receitas, a composição dos gastos aparenta ser mais homogênea dentre os diferentes estados. Os percentuais de gastos com serviço da dívida, investimentos e inversões giram em torno de 15% e 17%, sendo que Pernambuco registra o menor valor, 10,81 %. O restante, divide-se entre pagamento de pessoal e encargos social e outras despesas correntes. O primeiro, é responsável em média por metade das despesas totais, a exceção de São Paulo e Pernambuco onde equivalem a em torno de 40% do total.

Uma possível explicação para essa uniformidade é o alto grau de vinculação dos recursos que prevalece no federalismo brasileiro. Independente da sua estrutura de receitas, os estados têm que aplicar 25% da receita de impostos e transferências constitucionais na educação e 12% na saúde (no caso dos municípios a vinculação é de 15%). Como educação e saúde tendem ser serviços relativamente intensivos em mão de obra, a despesa de pessoal ganha expressão sobre as demais.

III.3.2.1 - Governos Municipais

As Tabelas 47 a 51 a seguir mostram a composição orçamentária das despesas, por natureza, dos governos municípios, em 2015.

Tabela 45: Despesas Orçamentárias - Municípios do Acre – 2015

Despesas Orçamentárias	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	695.039.823	50,52
Outras Despesas Correntes	475.452.170	34,56
Investimentos e Inversões	172.657.704	12,55
Serviço da Dívida	32.503.972	2,36
Total	1.375.653.668	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 46: Despesas Orçamentárias - Municípios do Mato Grosso do Sul – 2015

Despesas Orçamentárias	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	4.122.044.841	51,33
Outras Despesas Correntes	3.189.127.890	39,71
Investimentos e Inversões	605.847.121	7,54
Serviço da Dívida	113.638.992	1,42
Total	8.030.658.844	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 47: Despesas Orçamentárias - Municípios de Pernambuco – 2015

Despesas Orçamentárias	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	9.925.398.864	55,57
Outras Despesas Correntes	6.370.887.554	35,67
Investimentos e Inversões	1.224.642.330	6,86
Serviço da Dívida	340.057.948	1,90
Total	17.860.986.696	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 48: Despesas Orçamentárias - Municípios de Santa Catarina – 2015

Despesas Orçamentárias	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	9.745.293.454	50,15
Outras Despesas Correntes	7.346.526.507	37,80
Investimentos e Inversões	1.878.241.720	9,66
Serviço da Dívida	464.138.355	2,39
Total	19.434.200.037	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Tabela 49: Despesas Orçamentárias - Municípios de São Paulo – 2015

Despesas Orçamentárias	Valor (R\$)	%
Pessoal e Encargos Sociais	60.760.568.843	43,41
Outras Despesas Correntes	62.315.841.250	44,52
Investimentos e Inversões	11.565.882.898	8,26
Serviço da Dívida	5.327.214.328	3,81
Total	139.969.507.318	100,00

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

O padrão verificado para os governos estaduais se repete para os municípios. No entanto, não parece existir uma relação entre a composição das despesas dos estados e a de seus respectivos municípios. Por exemplo, enquanto o Acre é o segundo estado com o maior percentual de gastos em “Pessoal e Encargos Sociais”, seus municípios estão entre os que menos gastam nessa rubrica, dentre a amostra selecionada. A única interseção é São Paulo, onde governo estadual e os municípios do estado apresentam a menor participação “Pessoal e Encargos Sociais”, e a maior em “Outras Despesas Correntes”. No caso dos municípios em São Paulo, em parte, a baixa participação da despesa de pessoal, decorre de que, na capital, o serviço de limpeza pública, intensivo em pessoal, é executado de forma terceirizada, sendo essa despesa registrada como custeio.

CONCLUSÃO.

Todo estado nacional deve fazer uma opção de arranjo institucional que determine a alocação de responsabilidades sobre a execução de políticas e sobre as receitas que as financiarão. Estas relações fiscais intergovernamentais possuem implicações em questões como: disparidades regionais; grau de responsabilização da administração pública; e otimização do gasto público. Temas que são caros não somente à academia, mas a sociedade como um todo.

Nesse sentido, o trabalho em tela se propôs a analisar as relações entre as diferentes esferas de governo, no que se refere divisão de responsabilidades e competências. Mais especificamente, optou-se por estudar este arranjo institucional por uma perspectiva fiscal, com foco na alocação dos recursos orçamentários, por meio da composição das receitas e despesas dos entes subnacionais.

Em um primeiro momento do capítulo inicial, buscou-se explorar o federalismo por dentro da ótica da ciência política, enquanto forma de organização do Estado Nacional. Na sequência, foram apresentados alguns dos principais conceitos do federalismo fiscal, como questões de distribuição de competências de gastos e tributárias e a dinâmica das transferências financeiras intergovernamentais. Em um terceiro instante, foi feita uma breve revisão da teoria econômica do setor público, no que tange a sua evolução teórica e como está se relaciona e incorpora com o conceito de federalismo.

O segundo capítulo, por seu turno, trata da experiência brasileira com federalismo fiscal. A análise histórica acerca das origens do federalismo fiscal brasileiro, mostrou que ao longo do período republicano, as relações fiscais intergovernamentais passaram por ciclos de centralização e descentralização. Por fim, foram apresentadas as principais características do federalismo fiscal brasileiro, com destaque para a divisão tributária, a atribuição de despesas, e as transferências fiscais entre níveis de governo.

No último capítulo foi feita uma análise empírica, a partir de informações fiscais dos estados e municípios, a fim de se obter através do processo orçamentário uma melhor ideia da estática do federalismo fiscal brasileiro. Para tal, foram analisadas as receitas e as despesas do Acre, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pernambuco, no ano de 2015.

A partir do exposto ao longo dos capítulos anteriores, é possível formular alguns apontamentos acerca do federalismo fiscal no Brasil.

O ICMS se apresenta como uma importante fonte de financiamento não somente para os estados que o arrecadam, mas também para os municípios, que recebem os recursos através de suas cotas-partes. O ICMS, no entanto, está cada vez mais obsoleto já que incide majoritariamente em mercadorias, em uma economia cada vez mais baseada nos serviços. Nesse sentido, é problemático que um imposto que chega a representar mais de 20% da receita municipal, como no caso dos municípios paulistas, esteja em um processo de deterioração. É válido, portanto, pensar em alternativa de financiamento para setor público, que possam dar conta e compensar a perda futura do ICMS.

A partir da análise de caso comparativa das receitas dos estados e de seus municípios, pode-se concluir empiricamente que aqueles municípios localizados em um estado com um alto grau de dependência da união, também têm nos recursos federais uma importante fonte de financiamento. Corrobora com esta afirmação, a correlação de 0,85 verificada entre os IGRP dos governos estaduais e municipais.

A análise das receitas mostrou que as unidades federativas possuem diferentes perfis na composição de suas receitas. Esta heterogeneidade se apresenta, tanto no sentido vertical, entre os níveis estaduais e municipais, quanto na horizontal, entre os próprios estados/municípios. Este estudo também ilustrou a diferença da capacidade de gastos entre os estados e municípios, que se expressa não somente na diferença de montante da receita disponível, mas também pela disparidade dos valores em termos per capita. Chama atenção a diferença verificada entre os valores do IRTPC, para os governos estaduais e municipais de uma mesma unidade federativa, como sintetiza a Tabela 52.

IRTPC Estados e Municípios – R\$/Habitante - 2015

	São Paulo	Mato Grosso do Sul	Santa Catarina	Pernambuco	Acre
Esfera Estadual (A)	2.752	2.705	1.764	1.364	1.367
Esfera Municipal (B)	1.021	551	373	297	160
(A)+(B)	3.773	3.256	2.137	1.661	1.527

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

Cumprir destacar também que pôde-se observar a importância das transferências correntes dentro da dinâmica federativa fiscal como instrumento de redistribuição federativa, sendo ao mesmo tempo responsável por até 62,65 % da receita do Acre e por apenas 14,23 % no estado de São Paulo.

Os dados, por outro lado, revelaram que a estrutura das despesas se mantém constante tanto em uma ótica inter e intrafederativa, *i.e.* entre os níveis subnacionais e entre os diferentes entes do mesmo nível. Um possível reflexo de uma rigidez orçamentária, que não permite aos governos muito espaço de manobra para decisões discricionárias de gasto.

Por fim, esta monografia abordou apenas alguns poucos aspectos do federalismo fiscal no Brasil, existindo muito para ser explorado. Mesmo dentro dos temas aqui tratados é possível enxergar caminhos para se avançar, a fim de se obter um melhor entendimento da dinâmica vigente. Um possível ponto de interesse seria a inserção das capitais estaduais no contexto de análise, e ver como são suas finanças quando comparadas entre si, com o restante dos municípios do estado e com o governo estadual. Seria valoroso também estender a análise empírica realizada para os demais anos, já que os últimos quinze anos foram de intensa transformação para o país, em termos sociais, políticos e econômicos. Este cenário de grandes mudanças ocorridas no passado recente brasileiro incorporaria um componente dinâmico na análise da dinâmica federativa nacional. Surgiria, portanto, uma nova questão a ser analisada: As relações fiscais federativas mudaram nos últimos quinze anos? Nesse sentido, a fim de capturar quaisquer mudanças na dinâmica fiscal-federativa, seria valoroso estender a análise aqui realizada para 2015 para os demais anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACRE, Governo do Estado do. Secretaria de Estado de Planejamento–SEPLAN. *Acre em números*, 2017
- AFFONSO, Rui de Britto Alvares. *A crise da federação no Brasil*. Ensaio FEE, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- AFFONSO, Rui de Britto Alvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Campinas. 2003.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Júlio César Maciel. *Federalismo Fiscal no Brasil – Breves Notas – Ministério da Fazenda – Seminário sobre Gestão da Despesa Pública*. Brasília. Março, 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SERRA, José. *El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica*. Revista de la CEPAL, 2007.
- ANDERSON, George et al. *Fiscal federalism: A comparative introduction*. OUP Catalogue, 2009.
- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Editora FGV, 2009.
- ARRETCHE, Marta. *Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , n. 24, p. 69-85, Junho 2005
- BCB, Banco Central do Brasil. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*. Brasília, v.12, n.2, abr.2018. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2018/04/br201804P.pdf>> . Acesso em: 08 maio de 18
- BCB, Banco Central do Brasil. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*. Brasília, v.9, n.2, abr.2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2015/04/br201504P.pdf>> . Acesso em: 08 maio de 18
- BRASIL, *Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964*
- COSTA, Alcides Jorge. *Reforma tributária: uma visão histórica*. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v. 89, p. 207-217, 1994.
- DE CASTRO, Kleber Pacheco. *Novo critério de rateio do FPE: Efetivo ou inócuo?* In: Seminário de Aprimoramento de Artigos - Finanças Públicas Municipais e Estaduais no Brasil. Organização: Cadernos Gestão Pública e Cidadania e Portal Meu Município. São Paulo. abril/2018
- DE LIMA, Jandir Ferrera; PIFFER, Moacir; OSTAPECHEN, Leandra Aparecida Perego. *O crescimento econômico regional de Mato Grosso do Sul*. Interações (Campo Grande), v. 17, n. 4, 2016.
- DYE, Thomas R. *American federalism: competition among governments*. Massachusetts/Toronto, Lexington Books, 219p.1990
- FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Elsevier Brasil, 2011.
- GARSON, Sol. *Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.
- GIAMBIAGI, Fabio; DE ALÉM, Ana Cláudia Duarte. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Elsevier Brasil, 2016.
- IBGE, *Censo Demográfico 2010, Área territorial brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011

- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. 2008.
- MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. *Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual*. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 27, n. 3, p. 472-494, Sept. 2007
- MUSGRAVE, Richard Abel. *Theory of public finance; a study in public economy*. (1959).
- NAZARETH, Marcos Spínola; LÍRIO, Viviani Silva. *Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política*. Perspectiva Econômica, v. 12, n. 1, p. 16-28, 2016.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.
- PRADO, Sérgio Roberto Rios do. *Transferências intergovernamentais na federação brasileira – avaliação e alternativas de reforma*. Brasília/DF: Fórum Fiscal dos Estados, Caderno Fórum Fiscal nº 06,2006, mimeo.
- PRZEWORSKI, Adam *Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente X principal*. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.) – Reforma do estado e administração pública gerencial, [s.l.; s.e.], p. 39-73., 1997
- QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de., & GARSON, Sol. *Brazil*. In STEYTLER N. & KINCAID J. (Eds.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries* (pp. 76-105). McGill-Queen's University Press, 2009
- REZENDE, Fernando, *Brazil: Maintaining Fiscal Discipline amid Regional and Social Antagonisms*, em: BLINDENBACHER, Raoul. *Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism*. McGill-Queen's Press-MQUP, 2006.
- REZENDE, Fernando. *Federal Republic of Brazil*. A Global Dialogue on Federalism, v. 4, 2007.
- REZENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista de Economia Política, v. 15, n. 3, p. 5-17, 1995.
- SAMUELSON, Paul A. *The pure theory of public expenditure*. The review of economics and statistics, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SHAH, Anwar. Introduction: *Principles of fiscal federalism*. In: SHAH, Anwar (Ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Londres: Mcgill-Queen's University Press, 2007. p. 3-42
- TER-MINASSIAN, Mrs Teresa (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. International Monetary Fund, 1997.
- TESOURO NACIONAL, Secretaria do. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 7. ed. Brasília: MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017a. 416 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 04 abr. 2018.
- TESOURO NACIONAL, Secretaria do. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – Princípios básicos*. Ministério da Fazenda. Marco de 2016
- TESOURO NACIONAL, Secretaria do. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Brasília: junho/2013.
- TESOURO NACIONAL, Secretaria do. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE*. Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Brasília: fev/2017b.
- TIEBOUT, C. M.. *A pure theory of local expenditures*. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424, 1956
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. 1996.

ANEXO A - Gasto por função, por nível de governo - 2016

Função	União	Estados	Municípios	Total (R\$ milhões)
Legislativa	18,9	45,6	35,5	33.467
Judiciária	42,1	56,0	1,9	67.200
Essencial à Justiça	23,7	73,5	2,8	23.735
Administração	20,5	31,9	47,6	106.205
Defesa Nacional	100,0	0,0	0,0	61.613
Segurança Pública	10,2	84,1	5,7	85.329
Relações Exteriores	99,7	0,1	0,2	2.777
Assistência Social	80,4	5,3	14,3	96.446
Previdência Social	77,4	18,1	4,5	767.907
Saúde	16,9	36,4	46,7	249.717
Trabalho	97,5	1,3	1,2	74.283
Educação	24,7	35,1	40,2	307.252
Cultura	22,9	28,1	49,0	7.988
Direitos da Cidadania	9,0	86,9	4,1	13.189
Urbanismo	6,1	10,0	83,9	57.481
Habitação	0,6	45,6	53,8	4.773
Saneamento	1,1	19,2	79,7	15.523
Gestão Ambiental	34,9	33,6	31,5	13.434
Ciência e Tecnologia	62,8	34,8	2,4	11.065
Agricultura	72,3	19,7	8,0	34.373
Organização Agrária	91,6	7,8	0,5	3.075
Indústria	58,9	29,6	11,5	2.873
Comércio e Serviços	47,7	29,1	23,2	6.416
Comunicações	52,5	31,5	16,0	2.434
Energia	60,0	2,2	37,8	2.968
Transporte	25,7	52,1	22,2	53.459
Desporto e Lazer	21,9	15,9	62,2	5.860

Elaboração Própria. Fonte primária: FINBRA/STN e SIGA BRASIL

ANEXO B - Grau de Cobertura do Balanço Anual, por UF – 2015

UF	Total de Declarações Homologadas	Total de Declarações Possíveis	Grau de Cobertura (por Declaração)	População dos Entes que Homologaram	População Total	Grau de Cobertura (por População)
Acre	22	22	100,00	790.101	790.101	100,00
Alagoas	90	102	88,24	3.155.906	3.321.730	95,01
Amapá	13	16	81,25	601.965	750.912	80,16
Amazonas	59	62	95,16	3.773.092	3.873.743	97,40
Bahia	413	417	99,04	15.082.521	15.126.371	99,71
Ceará	183	184	99,46	8.821.267	8.842.791	99,76
Espírito Santo	78	78	100,00	3.885.049	3.885.049	100,00
Goiás	245	246	99,59	6.519.563	6.523.222	99,94
Maranhão	203	217	93,55	6.565.854	6.850.884	95,84
Mato Grosso	136	141	96,45	3.161.933	3.224.357	98,06
Mato Grosso do Sul	78	79	98,73	2.610.856	2.619.657	99,66
Minas Gerais	850	853	99,65	20.723.957	20.734.097	99,95
Paraná	399	399	100,00	11.081.692	11.081.692	100,00
Paraíba	216	223	96,86	3.834.102	3.943.885	97,22
Pará	110	144	76,39	7.038.619	8.104.880	86,84
Pernambuco	184	184	100,00	9.274.843	9.274.843	100,00
Piauí	217	224	96,88	3.139.183	3.194.718	98,26
Rio Grande do Norte	159	167	95,21	3.304.948	3.408.510	96,96
Rio Grande do Sul	496	497	99,80	11.203.361	11.207.274	99,97
Rio de Janeiro	90	92	97,83	16.368.201	16.461.173	99,44
Rondônia	52	52	100,00	1.748.531	1.748.531	100,00
Roraima	15	15	100,00	496.936	496.936	100,00
Santa Catarina	295	295	100,00	6.727.148	6.727.148	100,00
Sergipe	75	75	100,00	2.219.574	2.219.574	100,00
São Paulo	644	645	99,84	44.027.193	44.035.304	99,98
Tocantins	138	139	99,28	1.487.211	1.496.880	99,35
Total	5.460	5.568	98,06	197.643.606	199.944.262	98,85

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria.

ANEXO C - Ranking IRTPC, por UF – 2015

UF	Receita Tributária (A)	População residente estimada, em habitantes (B)	IRTPC (A)/(B) R\$/Habitantes
Distrito Federal	11.483.793.756	2.914.830	3.940
São Paulo	122.169.809.169	44.396.484	2.752
Mato Grosso do Sul	7.172.783.964	2.651.235	2.705
Rio Grande do Sul	27.914.698.735	11.247.972	2.482
Parana	26.428.218.599	11.163.018	2.367
Minas gerais	41.869.413.186	20.869.101	2.006
Amazonas	7.058.186.931	3.938.336	1.792
Santa Catarina	12.030.862.548	6.819.190	1.764
Rio de Janeiro	29.071.688.237	16.550.024	1.757
Espírito Santo	6.811.005.368	3.929.911	1.733
Goiás	11.141.775.706	6.610.681	1.685
Mato Grosso	5.218.512.980	3.265.486	1.598
Tocantins	2.396.677.168	1.515.126	1.582
Bahia	22.401.400.938	15.203.334	1.473
Roraima	713.886.955	505.665	1.412
Pernambuco	13.022.800.979	9.345.173	1.394
Acre	1.098.029.035	803.513	1.367
Rondônia	2.275.838.373	1.768.204	1.287
Pará	10.199.316.444	8.175.113	1.248
Rio Grande do Norte	3.641.507.617	3.442.175	1.058
Sergipe	2.215.437.647	2.242.937	988
Alagoas	3.259.347.554	3.340.932	976
Paraíba	3.432.714.172	3.972.202	864
Ceará	7.544.079.924	8.904.459	847
Piauí	2.489.384.453	3.204.028	777
Amapá	544.627.005	766.679	710
Maranhão	3.951.409.563	6.904.241	572
Média	14.353.970.630	7.572.224	1.598

Fonte: Siconfi e IBGE. Elaboração Própria.

ANEXO D - Origem de recursos do Fundeb, por UF - 2015

UF	Parcela com origem nas transferências da União (%)	Parcela com origem nos tributos Estaduais (%)
AC	74,59	25,41
AL	71,27	28,73
AM	47,32	52,68
AP	77,47	22,53
BA	58,93	41,07
CE	62,94	37,06
DF	7,59	92,41
ES	22,32	77,68
GO	26,76	73,24
MA	82,60	17,40
MG	25,88	74,12
MS	25,07	74,93
MT	29,50	70,50
PA	67,72	32,28
PB	62,02	37,98
PE	48,68	51,32
PI	70,61	29,39
PR	22,43	77,57
RJ	10,64	89,36
RN	56,51	43,49
RO	45,50	54,50
RR	76,67	23,33
RS	20,95	79,05
SC	20,00	80,00
SE	59,53	40,47
SP	8,53	91,47
TO	66,77	33,23

Fonte: STN. Elaboração Própria.

ANEXO E - Ranking IGRP, por UF – 2015

UF	IGRP
Rio de Janeiro	5,54
São Paulo	4,94
Rio Grande do Sul	3,85
Minas Gerais	3,48
Paraná	3,25
Mato Grosso do Sul	3,04
Goiás	2,70
Santa Catarina	2,24
Bahia	2,09
Amazonas	1,81
Espírito Santo	1,75
Pernambuco	1,59
Mato Grosso	1,57
Pará	1,49
Distrito Federal	1,25
Ceará	1,15
Rio Grande do Norte	0,94
Alagoas	0,92
Paraíba	0,85
Rondônia	0,84
Piauí	0,68
Sergipe	0,66
Maranhão	0,66
Tocantins	0,66
Acre	0,38
Roraima	0,36
Amapá	0,19
Média	1,81

Fonte: Siconfi. Elaboração Própria–