

#### 4. Tópico Especial: receitas disponíveis por Unidades da Federação

No RAF de Julho de 2018 foi apresentado um Tópico Especial analisando a evolução do indicador de Receitas Disponíveis desagregado pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) no período 2002-2017.<sup>1</sup> Este indicador pode ser considerado uma medida simplificada do montante de recursos que o sistema fiscal (sistemas tributário e de transferências legais) disponibiliza a cada unidade de governo para fins de provisão de bens e serviços públicos aos seus cidadãos, sendo que uma das principais vantagens é explicitar o caráter descentralizador do sistema de partilha legal e constitucional de receitas no Brasil.<sup>2</sup> Mostrou-se que o governo central, por exemplo, que centraliza cerca de dois terços da arrecadação (20,6% do total de 31,1% do PIB em 2017), vê sua participação nas receitas disponíveis cair para menos da metade (14,4% do PIB) após as transferências legais e constitucionais. A descentralização favorece principalmente o nível de governo municipal que arrecada uma parcela residual das receitas (2,1% do PIB) e, após as transferências, passa a dispor de pouco mais de quinto das receitas (6,6% do PIB). O governo estadual também é favorecido, pois arrecada em torno de um quarto das receitas (8,4% PIB) e fica com quase um terço das receitas pós-transferências (10,1% do PIB).

Uma limitação deste tipo de análise agregada é que permite avaliar somente a distribuição vertical das receitas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), mas não sua distribuição horizontal entre as unidades de um mesmo nível de governo (isto é, entre os 26 estados e o Distrito Federal ou entre os 5.570 municípios do país). Com o propósito de avançar nesta avaliação, o presente Tópico Especial analisa brevemente a distribuição das receitas disponíveis nos governos das 27 Unidades da Federação (UFs). Na Tabela 9 estão apresentadas as informações da arrecadação própria, das transferências legais e constitucionais e das receitas disponíveis dos governos regionais, em valores por habitante de cada uma das UFs no ano de 2016.

Os números da tabela mostram que, em média, os governos estaduais dispõem de R\$ 2.607 de receitas e os governos municipais de mais R\$ 2.024, que totalizam R\$ 4.630 de receitas disponíveis por habitante para a prestação de bens e serviços públicos por parte dos governos regionais. A parcela majoritária das receitas disponíveis dos governos estaduais advém de sua arrecadação própria (em média, R\$ 2.524 por habitante) e as transferências possuem um valor médio pouco expressivo (R\$ 83). Isto ocorre porque, quando consideramos o país como um todo, as transferências recebidas do governo federal são compensadas por um montante quase equivalente de transferências que os governos estaduais repassam para as prefeituras dos seus municípios. Ainda assim, tais fluxos de transferências promovem uma redistribuição considerável de receitas entre as regiões do país: os governos estaduais das regiões Norte/Nordeste recebem mais recursos do que repassam e, por conseguinte, há um acréscimo nas receitas disponíveis (em média, as

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17\\_JUN2018.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_JUN2018.pdf).

<sup>2</sup> Para fins de cálculo da receita disponível, toma-se como ponto-de-partida a arrecadação própria de cada unidade de governo que é somada às transferências legais e constitucionais recebidas e, em seguida, são subtraídas as transferências legais e constitucionais repassadas para outros níveis de governo. A arrecadação própria considera a soma da carga tributária de cada unidade de governo (exclusive os tributos destinados às entidades e fundos para-fiscais do Sistema S e FGTS) com outras receitas arrecadadas que, apesar de não integrarem a carga tributária, são repartidas entre os entes governamentais (sobretudo as multas e juros pelo não pagamento dos tributos e as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais como os royalties e a participação especial do petróleo). No caso das transferências é considerado um subgrupo formado pelos principais mecanismos de repartição legal e constitucional de receitas. São eles: Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM); Apoios Financeiros para os Estados e para os Municípios (AFE/AFM); Auxílios Financeiros para o Fomento a Exportações (FEX); compensação pela desoneração do ICMS (Lei Kandir); Fundo Especial do Petróleo (FEP); IRRF sobre a folha dos servidores estaduais e municipais; retorno do FUNDEB(EF); Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); transferências de Concursos de Prognósticos (TCP); Royalties hídricos, minerais e de petróleo e gás e a participação especial de petróleo e gás (Royalties/PE); e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA. Trata-se exclusivamente de transferências legais e constitucionais e há outras transferências intergovernamentais não consideradas no cálculo como os repasses de fundos e programas da área social (FNDE, FNAS e FNS) ou aqueles de caráter discricionário por intermédio de convênios celebrados entre as unidades de governo.

transferências por habitante são de R\$ 1.030 nos estados do Norte e R\$ 478 no Nordeste); ao passo que os governos estaduais das regiões Sudeste/Sul (com exceção do Espírito Santo) sofrem perdas líquidas (em média de R\$ 415 na região Sudeste e de R\$ 304 na região Sul). Na região Centro-Oeste o efeito das transferências é ambíguo: duas UFs auferem ganhos líquidos e outras duas, perdas.

**TABELA 9. ARRECAÇÃO PRÓPRIA (AP), TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS (TR) E RECEITA DISPONÍVEL (RD) POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO – EM R\$ POR HABITANTE NO ANO DE 2016.**

Unidades da Federação	Governo estadual			Governo municipal			Governo regional		
	AP (I)	TR (II)	RD (III) = (I) + (II)	AP (IV)	TR (V)	RD (VI) = (IV) + (V)	AP (VII) = (I) + (IV)	TR (VIII) = (II) + (V)	RD (IX) = (III) + (VI)
<b>Brasil</b>	<b>2.523,79</b>	<b>82,89</b>	<b>2.606,67</b>	<b>616,87</b>	<b>1.406,65</b>	<b>2.023,52</b>	<b>3.140,65</b>	<b>1.489,54</b>	<b>4.630,19</b>
<b>Região Norte</b>	<b>1.773,22</b>	<b>1.030,08</b>	<b>2.803,30</b>	<b>277,48</b>	<b>1.313,86</b>	<b>1.591,34</b>	<b>2.050,71</b>	<b>2.343,94</b>	<b>4.394,64</b>
Rondônia	2.133,24	1.058,86	3.192,10	341,26	1.244,68	1.585,95	2.474,50	2.303,54	4.778,05
Acre	1.542,06	3.471,00	5.013,06	211,19	1.265,55	1.476,75	1.753,25	4.736,55	6.489,80
Amazonas	2.204,19	347,31	2.551,50	314,17	1.201,99	1.516,17	2.518,36	1.549,30	4.067,66
Roraima	1.677,23	3.886,24	5.563,47	156,94	1.714,06	1.871,00	1.834,17	5.600,30	7.434,47
Pará	1.519,68	490,03	2.009,71	258,97	1.309,66	1.568,63	1.778,65	1.799,69	3.578,34
Amapá	1.115,45	3.624,07	4.739,52	144,01	1.075,41	1.219,42	1.259,46	4.699,48	5.958,94
Tocantins	2.087,78	2.111,06	4.198,84	351,12	1.722,33	2.073,44	2.438,90	3.833,39	6.272,28
<b>Região Nordeste</b>	<b>1.508,39</b>	<b>478,21</b>	<b>1.986,61</b>	<b>288,01</b>	<b>1.350,83</b>	<b>1.638,83</b>	<b>1.796,40</b>	<b>1.829,04</b>	<b>3.625,44</b>
Maranhão	1.042,10	681,02	1.723,12	181,10	1.452,55	1.633,66	1.223,21	2.133,57	3.356,78
Piauí	1.381,66	840,64	2.222,30	227,86	1.546,17	1.774,03	1.609,52	2.386,81	3.996,32
Ceará	1.465,04	353,46	1.818,49	313,88	1.296,87	1.610,74	1.778,91	1.650,32	3.429,23
Rio Grande do Norte	1.708,41	686,93	2.395,34	320,70	1.377,19	1.697,89	2.029,11	2.064,12	4.093,23
Paraíba	1.423,39	699,12	2.122,50	230,07	1.405,58	1.635,66	1.653,46	2.104,70	3.758,16
Pernambuco	1.788,26	232,62	2.020,89	360,31	1.218,65	1.578,96	2.148,58	1.451,27	3.599,85
Alagoas	1.319,97	746,72	2.066,69	256,14	1.433,25	1.689,39	1.576,11	2.179,98	3.756,09
Sergipe	1.673,89	1.225,95	2.899,84	337,64	1.381,62	1.719,26	2.011,54	2.607,57	4.619,11
Bahia	1.593,98	258,92	1.852,91	296,97	1.333,50	1.630,47	1.890,95	1.592,43	3.483,38
<b>Região Sudeste</b>	<b>3.008,54</b>	<b>-415,33</b>	<b>2.593,20</b>	<b>923,20</b>	<b>1.421,37</b>	<b>2.344,57</b>	<b>3.931,74</b>	<b>1.006,04</b>	<b>4.937,77</b>
Minas Gerais	2.525,57	-139,49	2.386,08	468,93	1.404,49	1.873,42	2.994,50	1.265,00	4.259,50
Espírito Santo	2.587,35	58,06	2.645,41	527,28	1.551,80	2.079,08	3.114,63	1.609,86	4.724,49
Rio de Janeiro	2.685,55	-159,34	2.526,21	993,27	1.267,62	2.260,90	3.678,83	1.108,28	4.787,11
São Paulo	3.392,63	-681,97	2.710,65	1.145,46	1.474,87	2.620,33	4.538,09	792,89	5.330,98
<b>Região Sul</b>	<b>3.078,66</b>	<b>-304,04</b>	<b>2.774,62</b>	<b>643,40</b>	<b>1.603,59</b>	<b>2.246,99</b>	<b>3.722,06</b>	<b>1.299,54</b>	<b>5.021,61</b>
Paraná	2.829,89	-159,96	2.669,94	637,78	1.574,32	2.212,10	3.467,67	1.414,36	4.882,03
Santa Catarina	3.015,51	-412,75	2.602,76	690,68	1.610,28	2.300,96	3.706,19	1.197,53	4.903,72
Rio Grande do Sul	3.365,14	-381,01	2.984,13	620,04	1.628,65	2.248,69	3.985,19	1.247,64	5.232,82
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>3.346,58</b>	<b>1.049,83</b>	<b>4.396,41</b>	<b>456,73</b>	<b>1.263,12</b>	<b>1.719,84</b>	<b>3.803,30</b>	<b>2.312,95</b>	<b>6.116,25</b>
Mato Grosso do Sul	3.209,48	-103,37	3.106,11	700,25	1.774,08	2.474,33	3.909,73	1.670,71	5.580,44
Mato Grosso	3.372,89	342,69	3.715,58	547,44	1.646,16	2.193,60	3.920,33	1.988,84	5.909,18
Goiás	2.841,18	-68,02	2.773,16	517,46	1.430,96	1.948,42	3.358,64	1.362,94	4.721,58
Distrito Federal	4.577,55	5.388,04	9.965,59	0,00	0,00	0,00	4.577,55	5.388,04	9.965,59

Fonte: IFL. Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB (EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

No nível municipal, as transferências constituem a principal fonte de financiamento estatal. De acordo com os dados da Tabela 9, a média nacional do governo municipal foi de R\$ 617 para a arrecadação própria e de R\$ 1.407 para as transferências. A análise dos montantes transferidos também sugere uma redistribuição de receitas entre as regiões do país, porém em uma direção inversa daquela observada no nível estadual: as médias de transferências para os governos municipais das regiões Sul/Sudeste superam a média nacional, ao contrário das demais regiões do país onde são inferiores.

À primeira vista pode parecer um contrassenso que as transferências municipais promovam uma redistribuição de recursos em favor das regiões mais desenvolvidas do país. Contudo, é preciso reconhecer que existem inúmeras motivações por trás destas transferências que não se resumem ao papel de promover equalização fiscal. Uma classificação útil para destacar suas principais motivações é subdividir as transferências entre as de caráter devolutivo/compensatório e aquelas de caráter redistributivo. De maneira simplificada, as transferências devolutivas/compensatórias podem ser utilizadas para compensar os municípios por uma arrecadação realizada pelos níveis superiores de governo (federal ou estadual) no seu território ou pelos impactos resultantes da exploração de recursos naturais (por exemplo, a cota-parte ICMS e os royalties do petróleo). Sob uma perspectiva teórica, as transferências devolutivas/compensatórias possuem a característica comum de, tal qual ocorre com a arrecadação própria, apresentarem uma relação mais estreita com as bases econômicas das jurisdições locais. Dado que estas bases econômicas estão desigualmente distribuídas no território, a arrecadação própria e as transferências devolutivas/compensatórias tendem a ser fontes geradoras de desigualdades nas receitas disponíveis, sobretudo em um país tão heterogêneo como o Brasil. As desigualdades de receitas podem ainda ser amplificadas quando os critérios que balizam o sistema de partilha estão mal calibrados e geram tratamentos arbitrários que beneficiam excessivamente determinado perfil de estados e municípios em detrimento dos demais.

Por outro lado, o instrumento por excelência para atenuar as desigualdades de receitas e promover a equalização da capacidade de prestação de serviços públicos são as transferências redistributivas, cujos repasses não possuem relação direta de proporcionalidade com as bases econômicas locais (mais notadamente, os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios). A efetividade desta ação distributiva dependerá de aspectos como o grau de desigualdades iniciais, volume de recursos repassados e desenho do sistema de transferências. Dependendo deste desenho, o impacto redistributivo das transferências pode ser reduzido pelo seu efeito contraproducente de desincentivo à arrecadação própria. Tal fato ocorre quando há margem para que as autoridades locais oportunisticamente socializem o custo da provisão de serviços públicos no seu território.

Feitas estas considerações, os Gráficos 33 a 35 apresentam informações que auxiliam na avaliação da desigualdade das receitas entre as UFs (considerando-se as somas dos governos estaduais e municipais) e da atuação do sistema de transferências. O Gráfico 33 mostra forte correlação positiva entre a arrecadação própria e o grau de desenvolvimento de cada UF medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).<sup>3</sup> Mostra também grande disparidade nos valores arrecadados por habitante que variam de R\$ 1.223 no Maranhão até R\$ 4.578 no Distrito Federal, o que em parte era esperado em um país caracterizado por enormes diferenças econômicas, sociais e regionais que influenciam as capacidades de arrecadação das unidades de governo. Já as informações das transferências apresentadas no Gráfico 34 sugerem uma correlação negativa muito tênue com o IDH (não estatisticamente significativa) e a presença de um conjunto de observações discrepantes que recebem volumes atípicamente elevados de transferências por habitante (mais precisamente, o Distrito Federal e os estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins na região Norte).

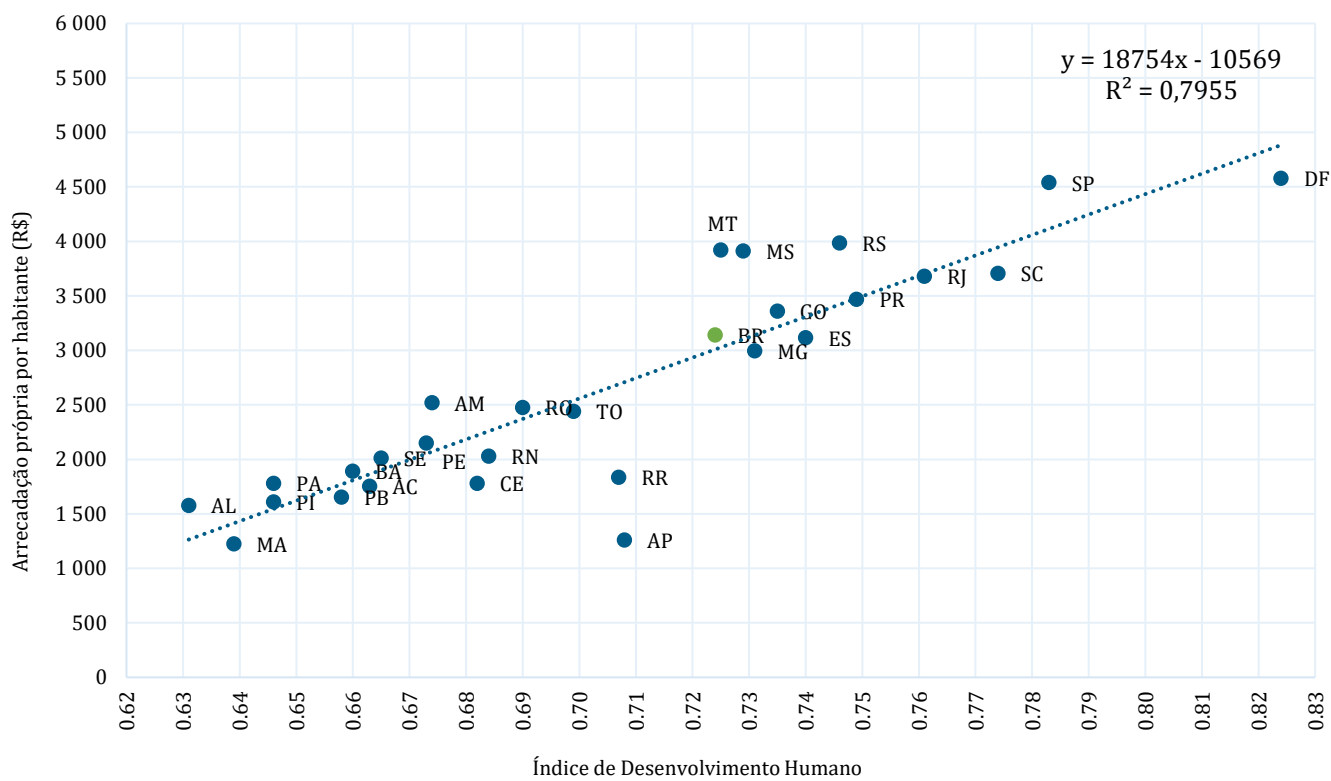
A combinação entre elevada desigualdade inicial na arrecadação própria e impacto redistributivo limitado das transferências resulta na persistência de uma distribuição das receitas disponíveis bastante desigual, como se pode depreender a partir da análise do Gráfico 35. Esse gráfico mostra que a correlação positiva entre receitas disponíveis e IDH se mantém mesmo após as transferências redistributivas, assim como a coexistência de unidades de governo com receitas disponíveis per capita bastante distintas entre si. Para exemplificar, o Maranhão, que é a UF com o segundo

---

<sup>3</sup> As informações do IDH são referentes ao ano de 2010, último ano de realização do Censo, e provenientes do Atlas do Desenvolvimento Humano disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>.

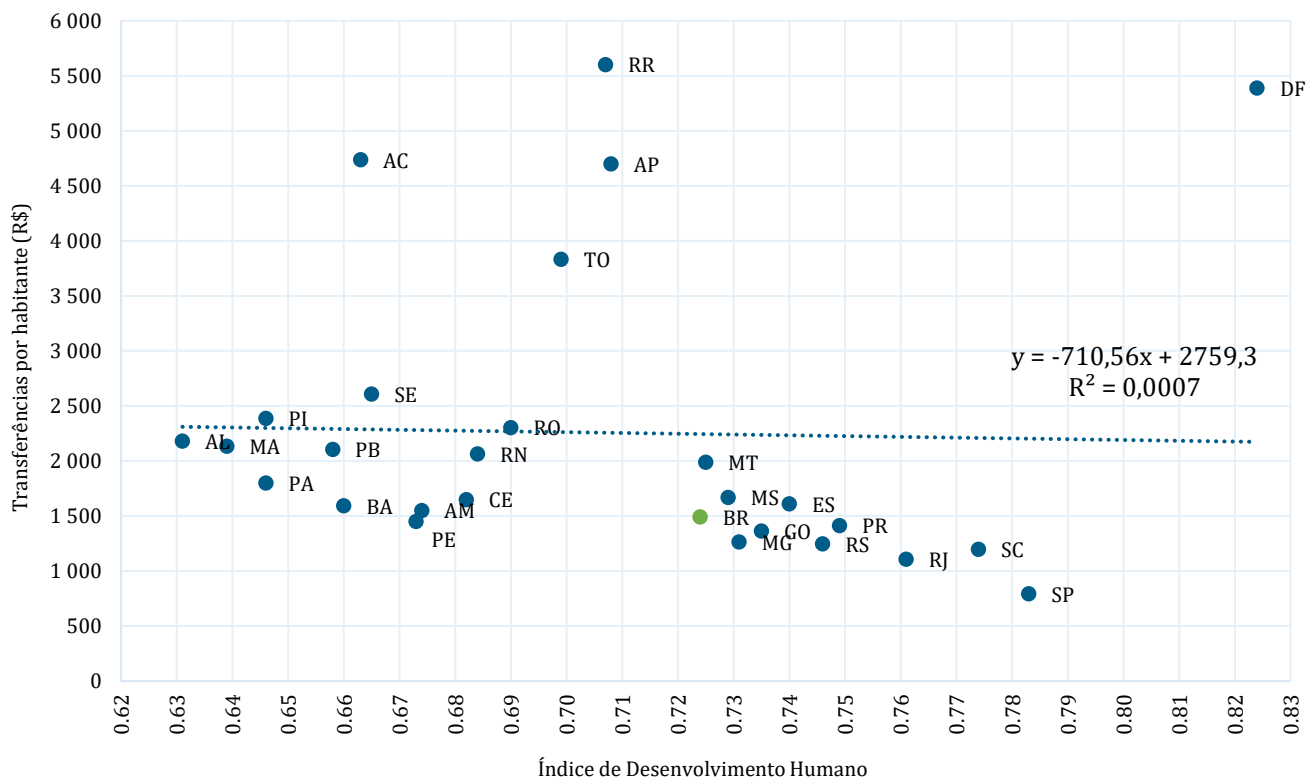
menor indicador de desenvolvimento humano do país, dispõe de R\$ 3.357 por cidadão para financiamento das políticas públicas, que é cerca de um terço dos R\$ 9.966 disponíveis na mais desenvolvida, o Distrito Federal.

**GRÁFICO 33. ARRECADAÇÃO PRÓPRIA DOS GOVERNOS REGIONAIS – EM R\$ POR HABITANTE NO ANO DE 2016**



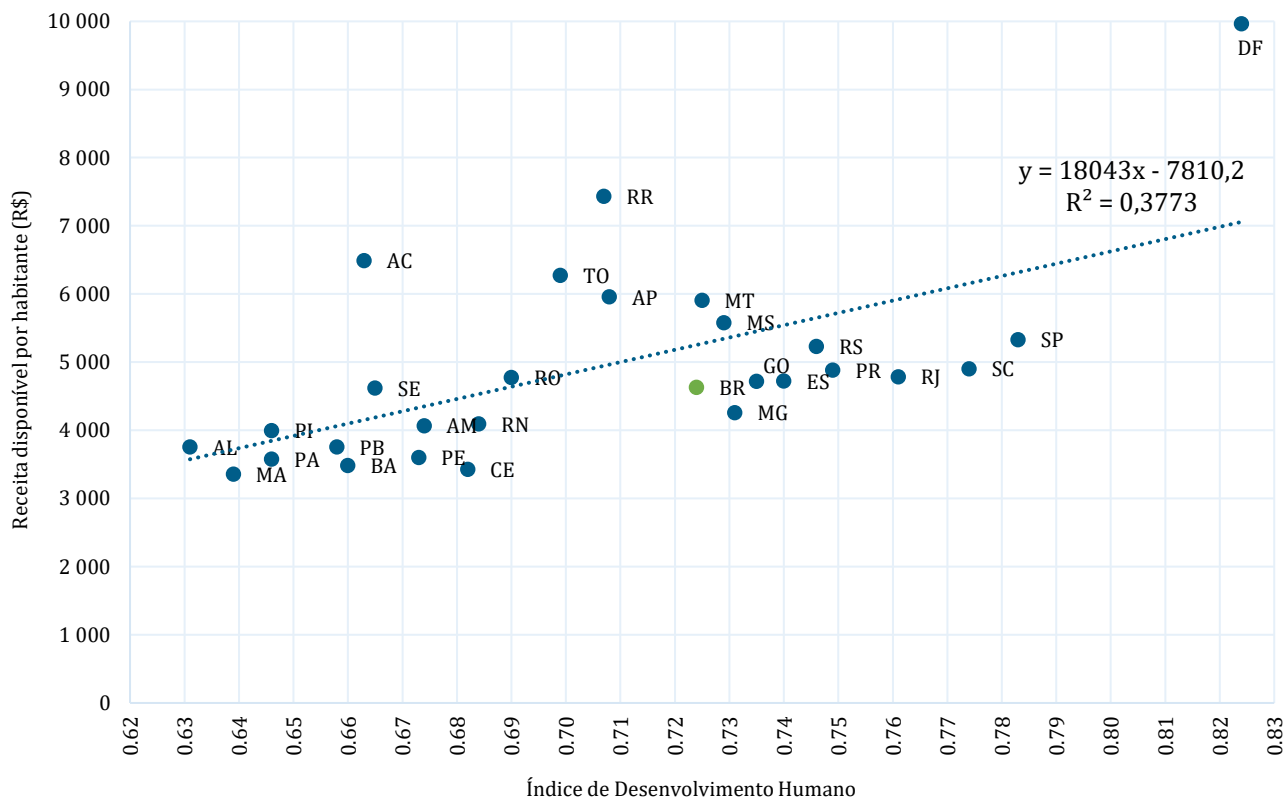
Fonte: IFI.

**GRÁFICO 34. TRANSFERÊNCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PARA OS GOVERNOS REGIONAIS – EM R\$ POR HABITANTE NO ANO DE 2016**



Fonte: IFL.

**GRÁFICO 35. RECEITA DISPONÍVEL DOS GOVERNOS REGIONAIS – EM R\$ POR HABITANTE NO ANO DE 2016**



Fonte: IFI.