

Desequilíbrios no Federalismo Fiscal Brasileiro

Edilberto Carlos Pontes Lima

Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC). Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UNB). Conselheiro do TCE-CE, presidente nos biênios 2016-17 e 2018-19. Vice-Presidente de Estudos e Pesquisas do Instituto Rui Barbosa (biênios 2016-17 e 2018-19).

Resumo: Uma série de indicadores socioeconômicos evidenciam a forte assimetria da federação brasileira. Quando se incorpora à análise a arrecadação própria *per capita* e a soma desta com as transferências da União, as disparidades ficam mais evidentes. Além disso, a distribuição vertical apresenta muitos problemas, com excessos de recursos na União, em detrimento de Estados e Municípios, outra demonstração da centralização excessiva do federalismo brasileiro. A ajuda do governo federal, em decorrência dos efeitos da pandemia do Coronavírus, reproduziu as disparidades, com alguns Estados recebendo, por habitante, muito mais do que outros.

Palavras-chave: Federalismo. Federação. Transferências. IDHM. Arrecadação própria. Pandemia. Assimetrias.

Sumário: Introdução – A desigual federação brasileira – O sistema de transferências – Distribuição vertical – Distribuição horizontal – As Medidas de apoio aos Estados e Municípios em razão da pandemia – Medida Provisória nº 938 e Lei Complementar nº 173/2020 – Considerações finais – Referências.

Introdução

Todos os dias os meios de comunicação registram reclamações de governadores de que a União concentra excesso de recursos. Apontam demandas de prefeitos por mais autonomia, por maior disponibilidade de receitas para fazer face aos muitos encargos. Enfatiza-se o protesto de que a União concede incentivos fiscais em tributos que não lhes pertencem com exclusividade, como o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, que são objetos de partilha obrigatória. Anotam também pressões por renegociações de dívidas. Por sua vez, a União reclama da indisciplina fiscal de Estados e Municípios. Argumenta que a chamada

função estabilizadora é excessivamente concentrada no governo federal e que Estados e Municípios precisam de maior engajamento nesse objetivo.

No Congresso Nacional, as disputas entre os entes federativos são constantes. Estados brigam por maior parcela na redistribuição de royalties de petróleo, por novos critérios de partilha dos fundos de participação, alguns desejam regras que limitem a guerra fiscal, enquanto outros querem mais liberdade para promover suas políticas de atração de investimentos, alegando insuficiências das políticas nacionais de reequilíbrio regional, o que faz a inércia da economia levar novos negócios para os mercados economicamente mais fortes, relegando os mais pobres ao círculo vicioso de pobreza. Em suma, a tensão é a regra.

Muitas providências importantes para o País não avançam pela impossibilidade de um acordo que contemple satisfatoriamente todos os atores. A reforma tributária talvez seja o exemplo mais eloquente dessas dificuldades, o que acaba obrigando o País a conviver com um sistema tributário claramente deficiente. Os Estados mais industrializados resistem a uma tributação no destino, os Estados mais pobres reclamam que seus consumidores transferem muitos tributos para os mais ricos, aprofundando os desequilíbrios regionais do País. A própria União teme que mudanças drásticas impliquem queda de arrecadação, considerando que o seu próprio quadro fiscal já é muito desequilibrado, uma vez que em 2019 registrou-se o sexto ano seguido de déficit primário, não havendo nenhum sinal de melhoria desse quadro nos próximos anos.¹

A pandemia foi outra experiência em que os conflitos federativos afloraram. Tanto na questão de definição de responsabilidades pelos problemas de saúde, quanto no apoio aos efeitos da parada da economia na arrecadação tributária. Como os Estados e Municípios não dispõem de banco central para financiar despesas públicas e contam com limitada capacidade de endividamento, a União teve que atuar para compensar a queda das transferências obrigatórias dos fundos de participação e mesmo a redução da arrecadação própria. Isso ensejou a aprovação de diversas leis, decretos e até uma emenda constitucional, para permitir que o banco central pudesse financiar o Tesouro Nacional.

As disputas foram acirradas tanto do ponto de vista vertical quanto horizontal. No primeiro caso, a União propunha um patamar menor do

¹ Rezende e Lima, por exemplo, trazem uma análise sistematizada sobre os conflitos federativos. (REZENDE, Fernando. *Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. Coleção IRB/Fórum*, 2016; LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas, 2015).

que desejavam os Estados e os Municípios. Já, horizontalmente, as disputas se concentraram nos critérios de distribuição, que trariam resultados muito diferentes para cada ente federado. Como a pandemia não espera acordos políticos, os impasses acabaram sendo superados na prática, mas muitas queixas e reclamações, de que, segundo alguns, o modelo de transferências da pandemia reforçou a assimetria da federação.

A desigual federação brasileira

Desigualdades não faltam na federação brasileira. O Estado com a renda *per capita* mais alta, o Distrito Federal, supera mais de quatro vezes o de renda *per capita* mais baixa, o Maranhão. O Estado com a segunda maior renda *per capita*, São Paulo, supera em mais de duas vezes o Estado com a segunda pior renda *per capita*, Alagoas. As diferenças se refletem em muitos outros indicadores. Por exemplo, enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Distrito Federal é considerado muito alto (0,85), o dos Estados do Nordeste não passam de médio (menos de 0,70), sendo o de Alagoas o mais baixo (0,68). No acesso à saúde e à educação, há também diferenças gritantes. Por exemplo, enquanto no Estado do Rio de Janeiro, há 2,83 médicos por cada mil habitantes, no Amapá, há um médico para cada 3000 habitantes.

A tabela 1, a seguir, destaca o IDHM por Estado total e decomposto por cada componente: IDHM-L (longevidade); IDHM-E (educação) e IDHM (renda). Apenas três Estados apresentam IDHM total muito alto (superior a 0,80), Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina. Dos Estados com menor IDHM total (inferior a 0,70), três estão no Nordeste – Alagoas, Maranhão e Piauí – e um no Norte, Pará. No critério de longevidade, os Estados do Nordeste, Maranhão, Piauí e Alagoas estão acompanhados dos Estados do Norte, ex-territórios, Roraima e Rondônia, nas piores posições. Mas esse é o indicador mais favorável, não havendo nenhum Estado com menos de 0,76. O Distrito Federal ocupa outra vez a primeira posição, seguido por Minas Gerais e Santa Catarina.

No IDHM referente à educação, São Paulo (0,83) ocupa a primeira posição seguido de perto pelo Distrito Federal (0,80). A diferença para os últimos colocados, Alagoas (0,64), Sergipe (0,64) e Bahia (0,65) é substancial. Dos dez Estados com menos de 0,70, oito estão no Nordeste (a exceção é o Ceará, que tem o IDHM de 0,72 nesse item) e dois na região Norte, Acre e Pará.

Já no IDHM-renda, a diferença entre o primeiro colocado e os últimos é mais expressiva ainda. Enquanto o Distrito Federal se enquadra na

categoria de IDH muito alto (acima de 0,80), quatorze Estados apresentaram IDH abaixo de 0,70, todos do Norte e do Nordeste. Apenas Roraima conseguiu situar-se um pouco acima desse nível. Maranhão (0,62), Alagoas (0,64) e o Pará (0,65) ficaram nas piores posições.

Tabela 1: IDHM por Estado (2017)

Estado	IDHM	IDHM-L	IDHM-E	IDHM-R
Distrito Federal	0,850	0,890	0,804	0,859
São Paulo	0,826	0,854	0,828	0,796
Santa Catarina	0,808	0,866	0,779	0,783
Rio de Janeiro	0,796	0,858	0,763	0,769
Paraná	0,792	0,843	0,764	0,771
Minas Gerais	0,787	0,875	0,753	0,741
Rio Grande do Sul	0,787	0,849	0,729	0,787
Mato Grosso	0,774	0,825	0,758	0,742
Espírito Santo	0,772	0,850	0,732	0,74
Goiás	0,769	0,822	0,740	0,747
Mato Grosso do Sul	0,766	0,847	0,710	0,748
Roraima	0,752	0,781	0,771	0,706
Tocantins	0,743	0,811	0,727	0,696
Amapá	0,740	0,820	0,710	0,695
Ceará	0,735	0,818	0,717	0,676
Amazonas	0,733	0,786	0,735	0,682
Rio Grande do Norte	0,731	0,849	0,677	0,68
Pernambuco	0,727	0,821	0,685	0,682
Rondônia	0,725	0,776	0,703	0,699
Paraíba	0,722	0,809	0,671	0,694
Acre	0,719	0,821	0,682	0,664
Bahia	0,714	0,812	0,654	0,685
Sergipe	0,702	0,799	0,640	0,677
Pará	0,698	0,788	0,661	0,654
Piauí	0,697	0,771	0,666	0,66
Maranhão	0,687	0,764	0,682	0,623
Alagoas	0,683	0,783	0,636	0,639

Fonte: Ipea, PNUD Brasil e Fundação João Pinheiro. Elaboração do autor.

Tais diferenças revelam que características desejáveis de uma federação não estão presentes no Brasil, havendo amplo espaço para políticas com a finalidade de reduzir as disparidades entre as unidades federadas. Diferenças significativas levam à intensa migração interna, deixando certas áreas do país com excesso de população e outras com risco de se tornarem desertas, habitadas basicamente por idosos.

O Sistema de Transferências

Para atenuar as disparidades, a Constituição Federal previu um amplo sistema de transferências, como em outras experiências federativas, a exemplo da Alemanha. As principais são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que transferem significativa parcela da arrecadação dos Impostos de Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI), tributos arrecadados pelo governo federal, para Estados e Municípios respectivamente. Também relevante é a transferência, para os Municípios, de parte da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tributo estadual.²

A Constituição Federal reserva a seção VI do Capítulo que trata do sistema tributário nacional (Capítulo I do Título VI) para fixar a repartição das receitas tributárias entre a União, os Estados e os Municípios. Nos arts. 157 a 160, a Constituição deixa claro que alguns tributos administrados pela União são também tributos estaduais e municipais, isto é, a União, por razões operacionais e distributivas, é responsável pela arrecadação, mas parte substancial do que for coletado destina-se aos Estados e Municípios. Por isso a terminologia constitucional utiliza o verbo “pertencer” para enfatizar que não se trata de concessão da União e que a transferência aos verdadeiros destinatários é obrigatória e automática, não carecendo de nenhuma negociação. O art. 157 trata do Imposto de Renda arrecadado dos próprios servidores estaduais:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II – vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

² Para uma análise das justificativas teóricas para as transferências, ver: LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

No art. 158, é a vez de a Constituição Federal destinar aos Municípios o total do Imposto de Renda recolhido dos servidores desses entes, e a metade do Imposto sobre propriedade territorial rural, que são tributos administrados pela União. Mas também divide tributos administrados pelos Estados – cinquenta por cento do imposto sobre veículos automotores e vinte e cinco por cento do imposto sobre operações com mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – com os municípios. A técnica do federalismo brasileiro, portanto, é a de administração centralizada de alguns tributos, mas de repartição obrigatória em seguida.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I – o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, §4º, III; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003*).

III – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

No art. 159 são especificados os produtos dos tributos que, embora administrados pela União, integram o fluxo de receitas de Estados e Municípios, por meio dos “Fundos de Participação”: 21,5% do Imposto de Renda e 31,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados para os Estados (sendo que dez pontos percentuais dessa transferência se destina aos Estados e ao Distrito Federal em proporção de suas respectivas exportações) e 23,5% desses tributos para os Municípios. Há, ainda, a previsão de destinação, mas nesse caso administrada pela própria União, de três por cento desses tributos aos fundos de desenvolvimento das regiões menos ricas do País (Norte, Centro-Oeste e Nordeste):

Art. 159. A União entregará: (*Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007*).

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014*).

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007*).

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (*Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014*).

II – do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, §4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, *c*, do referido parágrafo. (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004*).

§1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (*Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003*).

O art. 160 veda expressamente retenção pela União dos valores coletados, constituindo uma reafirmação da Constituição de que a União é mera arrecadadora, não podendo impor condições para transferir a

parcela que foi arrecadada destinada aos Estados e Municípios. Há duas exceções, contudo: o pagamento de créditos da União e a inobservância da aplicação mínima em saúde.

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*.

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*.

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, §2º, incisos II e III. *(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*.

Note-se que se aplica o princípio de que o ente responsável pela arrecadação não é o que dispõe do produto da arrecadação, exatamente para garantir um federalismo mais equilibrado do ponto de vista vertical e horizontal. Concentram-se os tributos com maior potencial de arrecadação na União e garante-se que Estados e Municípios tenham acesso aos recursos por meio do sistema de transferências. Ao mesmo tempo, garante-se que Estados mais pobres recebam uma parcela maior de tributos do que teriam se os administrassem diretamente, como é o caso do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, uma vez que o desequilíbrio econômico entre as unidades da federação é muito expressivo.

Da mesma forma que a União arrecada e transfere recursos a Estados e Municípios, Estados também transferem recursos a seus Municípios (art. 158 da CF): 25% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo estadual, e 50% da arrecadação do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA).

Outra justificativa para concentrar a arrecadação com posterior distribuição é a capacidade operacional das unidades federativas. O Imposto de Renda, por exemplo, é considerado um tributo complexo, o que torna difícil a administração por parte dos Estados, notadamente os menores, e, mais ainda, por parte dos Municípios. Provavelmente, apenas as grandes capitais teriam condições operacionais de administrá-lo.

Além disso, se a legislação do Imposto de Renda também fosse descentralizada, haveria dificuldade para um sistema progressivo, uma vez que Estados ou Municípios que ampliassem muito a alíquota tenderiam a ver os seus contribuintes migrarem para localidades com menor tributação, o que poderia levar a uma guerra fiscal exacerbada e uma consequente erosão da base tributária.

Distribuição vertical

A composição da arrecadação brasileira revela com clareza a concentração de receitas na União e a importância do sistema de transferências: o governo federal arrecada quase 70% da carga tributária, os Estados, um pouco mais de 25% e os Municípios, um pouco mais de 6%. Após as transferências, a União fica com 58%, Estados com 25% e municípios com 18%.

Os Estados reduziram substancialmente a sua participação na arrecadação total em relação à realidade dos anos 1960 e 1970, de quase um terço da arrecadação total, naqueles anos, para apenas um quarto da arrecadação total em 2018. Contudo, como os demais entes federados, a arrecadação se elevou substancialmente em relação ao PIB, revelando o crescimento do setor público brasileiro. Nesse sentido, a carga tributária brasileira passou de menos de 20% do PIB em 1960, para um pouco mais de 33% do PIB em 2018.³ Apesar de os municípios responderem pela menor parcela (arrecadam 6% do total), a participação já foi muito menor nos anos 1960 e 1970, além de o montante representar uma parcela de quase três vezes em relação ao respectivo PIB.

Assim, a administração pública, em todas as esferas, ampliou as receitas disponíveis. A ampliação não foi simétrica, contudo. A União e os Municípios foram os maiores beneficiários e, os Estados, os grandes perdedores em termos de participação. Desde a Constituição de 1988, entretanto, a alteração na participação tem sido suave, com ligeira perda para a União, estabilidade para os Estados e ligeiro crescimento dos Municípios, como a tabela a seguir evidencia.

Tabela 2: Repartição da Arrecadação Tributária na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB

Ano	Governo Federal	Estados	Municípios	Total
1960	64 (11,4)	31,3 (5,45)	4,7 (0,82)	100 (17,67)
1970	66,7 (17,33)	30,6 (7,95)	2,7 (0,70)	100 (25,98)
1988	71,7 (16,08)	25,6 (5,74)	2,7 (0,61)	100 (22,43)
2006	69,2 (23,04)	25,7 (8,56)	5,1 (1,69)	100 (33,31)
2010	68,9 (22,32)	25,5 (8,26)	5,5 (1,78)	100 (32,44)
2015	68,2 (22,29)	25,4 (8,28)	6,4 (2,08)	100 (32,66)
2018	67,5 (22,46)	25,9 (8,61)	6,6 (2,19)	100 (33,26)

Fonte: Afonso (2013)⁴ e Secretaria da Receita Federal. Elaboração do autor.

Obs.: Percentual do PIB entre parênteses.

³ Note-se que os trabalhos publicados até 2015 apontavam uma carga tributária de 37% do PIB. Como este foi recalculado pelo IBGE, a carga caiu.

⁴ AFONSO, José Roberto R. A. ICMS – Diagnósticos e perspectivas. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

Os números revelam a perda de importância relativa dos Estados tanto na arrecadação quanto na receita disponível em relação a 1960. Naquele ano, eles respondiam por 31% da arrecadação e 34% da receita disponível, evidenciando que eles mais recebiam do que transferiam recursos. Esse quadro foi mudando mesmo antes da Constituição de 1988, ano em que os Estados só arrecadavam 26% do total e dispunham de percentual um pouco maior. Em 2018, a participação estadual na arrecadação total é praticamente a mesma de 1988 e a participação na receita disponível é um ponto percentual menor. Como a carga tributária se expandiu enormemente, a arrecadação direta dos Estados foi, em 2018, mais de 3% maior, em percentual do PIB, do que era em 1988 e em 1960. Somando a isso o fato de o PIB ter se expandido substancialmente no período, os recursos efetivamente disponíveis para a administração pública, em todas as esferas, é muito maior na segunda década do século XXI do que era em 1960 ou em 1988.

Tabela 3: Receita Disponível na Federação Brasileira: Participação no Bolo (%) e Percentual do PIB

Ano	Governo Federal	Estados	Municípios	Total
1960	59,5 (10,37)	34,1 (5,94)	6,4 (1,11)	100 (17,42)
1970	60,8 (15,79)	29,2 (7,59)	10 (2,60)	100 (25,98)
1988	60,1 (13,48)	26,6 (5,97)	13,3 (2,98)	100 (22,43)
2010	56,5 (18,76)	25,1 (8,34)	18,4 (6,13)	100 (33,23)
2015	55,7 (18,60)	25,0 (8,35)	19,3 (6,47)	100 (33,66)
2018	55,2 (18,6)	25,5 (8,68)	19,5 (6,58)	100 (33,26)

Fonte: Afonso (2013)⁵ e Secretaria da Receita Federal. Os dados de 2015 e 2018 foram estimados pelo autor a partir dos números da Receita Federal e a distribuição dos anos anteriores. Obs.: Percentual do PIB entre parênteses.

Os números evidenciam também, repise-se, o substancial crescimento da administração pública brasileira desde 1960, em todas as esferas de governo. O governo federal dobrou, em termos de percentual do PIB, a sua receita disponível. Os Estados tiveram um crescimento de 50% e os municípios multiplicaram por seis a sua fatia em termos de PIB. Considerando ainda que o PIB real cresceu mais de nove vezes entre 1960

⁵ AFONSO, José Roberto R. A. ICMS – Diagnósticos e perspectivas. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

e 2018, conclui-se que o volume de recursos disponível para a administração pública é incrivelmente superior ao que era no começo dos anos 1960.

Distribuição horizontal

A diferença na arrecadação direta de tributos pelos Estados é a evidência mais nítida da enorme desigualdade na federação brasileira. Em termos absolutos, São Paulo arrecada quase três vezes mais que o segundo colocado, Minas Gerais, e cento e trinta vezes o que menos arrecada, o Amapá. Em termos *per capita*, as diferenças são menos expressivas, mas também são substanciais. São Paulo sai da primeira posição e vai para a terceira, com R\$3,8 mil por habitante. O primeiro colocado é o Mato Grosso, com R\$4,9 mil por pessoa. O último colocado é o Maranhão, com apenas R\$1,2 mil por pessoa, menos de um quarto *per capita* que o Estado do Mato Grosso. Apenas o Mato Grosso do Sul obteve também arrecadação tributária anual *per capita* superior a R\$4 mil. Cinco Estados apresentaram arrecadação tributária superior a R\$3 mil: São Paulo (R\$3,8 mil); Santa Catarina (R\$3,8 mil); Rio Grande do Sul (R\$3,5 mil); Paraná (R\$3,4 mil) e Rondônia (R\$3,2 mil). Além do Maranhão, outros cinco Estados apresentam arrecadação tributária por pessoa inferior a R\$2 mil: Piauí; Amapá; Pará; Paraíba e Ceará, todos em torno de R\$1,6 mil.

Tabela 4: Arrecadação Tributária Própria dos Estados (2019)

Estado	Arrecadação (R\$ bilhões)	<i>Per capita</i> (R\$)
Mato Grosso	17,18	4930
Mato Grosso do Sul	11,77	4235
São Paulo	176,67	3847
Santa Catarina	27,43	3828
Rio Grande do Sul	39,9	3507
Paraná	38,86	3398
Distrito Federal	9,85	3267
Rondônia	5,75	3235
Espírito Santo	11,7	2911
Minas Gerais	61,54	2907
Goiás	19,7	2806
Amazonas	11,33	2733
Rio de Janeiro	46,05	2667
Bahia	31,07	2089
Pernambuco	19,71	2062
Tocantins	3,21	2040
Rio Grande do Norte	6,11	1742
Acre	1,5	1700
Roraima	1,02	1683
Sergipe	3,83	1666
Ceará	14,78	1618
Paraíba	6,43	1600
Amapá	1,35	1596
Pará	13,56	1576
Piauí	5,15	1573
Alagoas	4,73	1417
Maranhão	8,67	1225
Total	598,85	2850

Fonte: Ministério da Economia/Confaz e IBGE. Elaboração do autor.

A justificativa principal do sistema de transferências, como mencionamos, é o reequilíbrio financeiro ao longo da federação, de forma que as disparidades entre os entes federados sejam atenuadas. Os números evidenciam que esse objetivo está muito longe de ser atendido. Embora o volume de transferências da União para os Estados seja substancial, tendo atingido R\$133 bilhões em 2019, está longe de conseguir o objetivo de equilíbrio federativo. É que os critérios de transferências não atendem na proporção suficiente o que seria necessário para a paridade. Os Estados mais ricos da federação também recebem uma porção significativa das transferências, o que, obviamente, reduz o intuito original de balanceamento federativo.

A maior parcela das transferências para os Estados decorre do Fundo de Participação (FPE), que respondem por 60% do total (R\$79,4 bilhões). Em seguida, vêm as transferências decorrentes de royalties (R\$21,5 bilhões) e do Fundeb (R\$20,7 bilhões).

O Estado com menor arrecadação tributária própria *per capita*, o Maranhão, recebeu R\$1.033,7 de transferências em 2019, mais do que os R\$780,62 do Mato Grosso, o primeiro colocado em arrecadação tributária *per capita*, mas insuficiente para atenuar de forma significativa a disparidade. São Paulo é o Estado que menos recebeu em termos *per capita* (R\$129,56), enquanto Roraima foi o que mais recebeu, R\$4.077,52 por pessoa.

A tabela 5 mostra, ainda, que os Estados do Nordeste são os piores colocados, em termos *per capita*, quando se somam a arrecadação própria e as transferências. Em média, o cidadão maranhense dispõe de menos de 40% do que o cidadão de Roraima. Antes das transferências, entretanto, contando apenas com a arrecadação tributária própria, a diferença entre o último colocado, também o Maranhão, e o mais bem situado, Mato Grosso, é bem maior. O Estado nordestino dispõe de menos de 25% *per capita* do que o Estado do Mato Grosso.

O sistema de transferências é amplamente favorável aos Estados do Norte originários de territórios. Quatro das cinco primeiras posições *per capita* da soma de arrecadação própria com transferências são ocupadas por eles (Roraima, Acre, Amapá e Rondônia). Antes das transferências, Amapá, Roraima e Acre estavam próximos das últimas posições, próximos dos valores dos Estados do Nordeste.

Isso compensa, para esses Estados mais bem aquinhoados pelas transferências *per capita* da União, os indicadores sociais e econômicos muito desfavoráveis, estando dentro dos objetivos federativos. Para os Estados do Nordeste, bem mais populosos, as transferências são claramente

insuficientes, restando a receita disponível por habitante muito inferior aos Estados com indicadores bem mais favoráveis, o que contribui para perpetuar a desigualdade ao longo da federação brasileira.

Tabela 5: Arrecadação Tributária Própria dos Estados + Receitas de Transferências da União para os Estados (2019)

Estado	Arrecadação + Transferências (R\$ bilhões)	Per capita (R\$)
Roraima	3,49	5761
Mato Grosso	19,90	5711
Acre	4,94	5601
Amapá	4,70	5560
Rondônia	8,64	4862
Mato Grosso do Sul	13,39	4818
Tocantins	7,28	4628
Santa Catarina	29,28	4086
Espírito Santo	16,35	4068
São Paulo	182,62	3976
Rio Grande do Sul	43,30	3805
Paraná	43,15	3774
Rio de Janeiro	63,39	3671
Amazonas	15,18	3661
Distrito Federal	10,62	3522
Sergipe	7,76	3376
Goiás	22,95	3270
Minas Gerais	68,48	3234
Rio Grande do Norte	10,28	2931
Piauí	9,52	2909
Pernambuco	26,58	2781
Bahia	41,20	2770
Paraíba	11,01	2740
Alagoas	8,84	2649
Pará	21,26	2471
Ceará	21,90	2398
Maranhão	15,98	2259
Total	732,01	3483

Fonte: Ministério da Economia/Confaz, Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração do autor.

A tabela evidencia, ainda, que o sistema de transferências não consegue resolver as disparidades entre os Estados. O Maranhão continua em último lugar, acompanhado de perto do Ceará. Os estados do Nordeste estão nas piores posições. Os Estados do Norte – Amapá e Rondônia – e do Centro-Oeste – Mato Grosso e Mato Grosso do Sul – estão nas primeiras posições. Mato Grosso, o primeiro colocado, dispõe de mais de duas vezes por pessoa do que o Maranhão, o último colocado. São Paulo, o Estado com a maior economia do País só fica em sexto lugar em termos *per capita*.

Em síntese, para os Estados menos populosos do Norte, o sistema de transferências da União cumpre o objetivo de reequilíbrio financeiro. Já para os Estados com grande população do Nordeste, os recursos transferidos são insuficientes para aproximar a receita disponível *per capita* dos Estados mais prósperos do País. Para atingir esse objetivo, o volume de transferências – e os respectivos critérios – teriam que ser ampliados substancialmente.

As Medidas de apoio aos Estados e Municípios em razão da pandemia – Medida Provisória nº 938 e Lei Complementar nº 173/2020

Como houve um forte abalo das finanças estaduais e municipais com a pandemia, envolvendo tanto a queda substancial da arrecadação própria e de transferências, quanto o aumento de despesas de saúde, a União tomou uma série de providências para auxiliar os Estados e Municípios. Inicialmente, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 938/2020, que promoveu a transferência de R\$4 bilhões mensais, durante quatro meses, limitado a R\$16 bilhões, para compensar a redução das transferências do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios.⁶

Também se aprovou a Lei Complementar nº 173/2020, com a finalidade de compensar os entes federados pela queda da arrecadação própria e pelo aumento de despesas relacionadas à pandemia. As medidas incluíam: a suspensão de pagamentos de dívidas contratadas entre a União e

⁶ Para uma análise das medidas fiscais da pandemia, ver, por exemplo, ABRAHAM, Marcus. Orçamento de guerra contra a COVID-19. *Jota, Coluna Fiscal*, publicado em 09 abr. 2020; ABRAHAM, Marcus. Efeitos da pandemia nas contas públicas e o papel fiscal do Estado. *Jota, Coluna Fiscal*, publicado em 11 jun. 2020; CONTI, José Maurício. Estados e municípios pedem socorro. Lei Complementar nº 173 concede auxílio financeiro e flexibiliza gestão fiscal para ajudar a saírem da crise. *Jota, Direito Financeiro*, publicado em 23 jul. 2020; LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Pandemia e federalismo. *Política O Estado de São Paulo*, Fausto Macedo, publicado em 22 abr. 2020; LIMA, Edilberto Carlos Pontes. O orçamento de guerra, o endividamento e o futuro. *GEN, Negócios e Gestão*, publicado em 02 jun. 2020).

os Estados e entre a União e os Municípios; a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e a transferência de recursos do governo federal para Estados e Municípios.

A suspensão de dívidas trouxe condicionantes de aplicação preferencial em ações para combater os efeitos da pandemia e exigências de ampla publicidade que evidenciassem a correlação entre a aplicação dos encargos não pagos e as ações desenvolvidas para o combate ao Coronavírus, com supervisão dos respectivos órgãos de controle.

A lei dispensou o cumprimento de diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal: das medidas de compensação nos casos de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária (art. 14); da declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, II); e, no caso da criação de despesas obrigatórias que criem obrigações por períodos superiores a dois anos, dispensa de obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Também permitiu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aditassem contratos com a finalidade de suspender os pagamentos devidos no exercício financeiro de 2020 de operações de crédito interno e externo celebradas tanto com o sistema financeiro quanto com instituições multilaterais de crédito, dispensando uma série de exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo garantias e contragarantias. Tomou a providência de assegurar a manutenção das condições financeiras em vigor na data de celebração dos respectivos termos aditivos, podendo o prazo final ser ampliado por período não superior ao da suspensão dos pagamentos.

A Lei Complementar nº 173 ainda previu a entrega de R\$60 bilhões, em quatro parcelas, aos Estados (incluindo o Distrito Federal) e aos Municípios, sendo R\$10 bilhões para ações diretamente ligadas às ações de saúde e de assistência social (R\$7 bilhões para os Estados e R\$3 bilhões para os Municípios) e R\$50 bilhões para compensar a perda de arrecadação própria, sendo R\$30 bilhões para Estados e R\$20 bilhões para Municípios.

Os critérios de distribuição entre os Estados, dos R\$30 bilhões destinados a eles, não levaram em conta os impactos específicos da pandemia em cada Estado (apenas 40% dos R\$7 bilhões destinados diretamente à saúde e assistência social é que consideraram a taxa de incidência do

Covid-19 divulgada pelo Ministério da Saúde). O resultado é que a distribuição acabou por reproduzir as assimetrias da distribuição tradicional, com diferenças *per capita* substanciais.

Tabela 6: Transferências aos Estados decorrentes da Lei Complementar nº 173/2020

Estado	Transferências(R\$)	Per capita (R\$)
Mato Grosso	1.346.040.610,22	386,30
Roraima	147.203.050,38	243,01
Acre	198.356.805,66	224,91
Mato Grosso do Sul	621.710.381,02	223,72
Tocantins	300.516.876,67	191,06
Amapá	160.595.485,87	189,89
Rondônia	335.202.786,54	188,61
Espírito Santo	712.381.321,76	177,27
Rio Grande do Sul	1.945.377.062,19	170,99
Distrito Federal	466.617.756,82	167,91
Goiás	1.142.577.591,53	162,80
Santa Catarina	1.151.090.483,87	160,66
Amazonas	626.314.187,89	151,12
Paraná	1.717.054.661,04	150,17
São Paulo	6.616.311.017,89	144,09
Minas Gerais	2.994.392.130,70	141,45
Sergipe	313.549.751,96	136,40
Pará	1.096.083.807,05	127,41
Rio Grande do Norte	442.255.990,95	126,11
Alagoas	412.368.489,19	123,56
Piauí	400.808.033,53	122,45
Rio de Janeiro	2.008.223.723,76	116,32
Pernambuco	1.077.577.764,30	112,75
Bahia	1.668.493.276,83	112,18
Paraíba	448.104.510,66	111,52
Maranhão	731.971.098,89	103,46
Ceará	918.821.342,87	100,61
Total	30.000.000.000,04	142,92

Fonte: Lei Complementar nº 173/2020 e IBGE. Elaboração do autor.

Como evidencia a tabela, Mato Grosso recebeu, em termos *per capita*, quase quatro vezes o que recebeu o Estado do Ceará, um dos mais atingidos pela pandemia. O Maranhão foi o segundo pior colocado, trocando a última posição, como se destacou, na soma da arrecadação própria mais transferências, com o Ceará, que é o segundo pior naquele critério.

Considerações finais

As assimetrias no federalismo brasileiro são substanciais, sendo evidenciadas por diversos indicadores, desde o Índice de Desenvolvimento Humano até a arrecadação tributária de cada Estado em termos *per capita*. O sistema de transferências atenua as disparidades, mas o montante é insuficiente para reverter o quadro para os Estados mais pobres e populosos, como os grandes Estados do Nordeste e o Pará. Apenas nos Estados com pequena população, principalmente os ex-territórios, Amapá, Roraima, Acre e Rondônia, é que as transferências da União em termos *per capita* fazem grande diferença, fazendo-os saltar das últimas posições para as primeiras.

As transferências para compensar os efeitos da pandemia do Coronavírus refletiram e reforçaram as substanciais diferenças, tendo o Estado que mais recebeu em termos *per capita* superado o que menos recebeu em quase quatro vezes.

Imbalances in Brazilian Fiscal Federalism

Abstract: Socioeconomic indicators show the strong asymmetries in Brazilian federation. If one observes socioeconomic indicators and disposable revenue *per capita* in each State, one sees great disparity from one state to another. In addition, vertical distribution has many problems. The aide of the federal government because of the coronavirus pandemic has again highlighted the differences, with some states receiving, per inhabitant, much more than others.

Keywords: Federalism. Federation. Transfers. MHDI. Tax collection. Pandemics. Asymmetries.

Referências

ABRAHAM, Marcus. Orçamento de guerra contra a COVID-19. *Jota, Coluna Fiscal*, publicado em 09 abr. 2020.

ABRAHAM, Marcus. Efeitos da pandemia nas contas públicas e o papel fiscal do Estado. *Jota, Coluna Fiscal*, publicado em 11 jun. 2020.

AFONSO, José Roberto R. A. ICMS – Diagnósticos e perspectivas. In: REZENDE, Fernando (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CONTI, José Maurício. Estados e municípios pedem socorro. Lei Complementar nº 173 concede auxílio financeiro e flexibiliza gestão fiscal para ajudar a saírem da crise. *Jota, Direito Financeiro*, publicado em 23 jul. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem Contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Pandemia e federalismo. *Política O Estado de São Paulo*, Fausto Macedo, publicado em 22 abr. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. O orçamento de guerra, o endividamento e o futuro. *GEN, Negócios e Gestão*, publicado em 02 jun. 2020.

REZENDE, Fernando. Conflitos Federativos. Esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução. *Coleção IRB/Fórum*, 2016.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Desequilíbrios no Federalismo Fiscal Brasileiro. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 122, p. 229-247, jul./ago. 2020.

Recebido em: 25.07.2020

Aceito em: 21.08.2020