

A SUSTENTABILIDADE DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA A QUESTÃO FISCAL DOS ESTADOS

The sustainability of the brazilian Federation – The fiscal issue of the states

Eduardo Carlos de Magalhães Betito¹

SUMÁRIO

Introdução. 1. Contextualização. 1.1. A federação pela ótica do cidadão. 1.2. O período 1989-2019. 1.3. Descentralização. 2. Diagnóstico dos estados. 2.1. Geografia e população. 2.2. Desenvolvimento humano. 2.3. Lei de Responsabilidade Fiscal: Resultado Primário e Receita Corrente Líquida. 2.4. Arrecadação própria e ICMS. 2.5. Transferências governamentais e o Fundo de Participação dos Estados - FPE. 2.6. Capacidade de pagamento (Capag). Conclusões. Referências. Tabelas.

RESUMO

Dada a insuficiência de estudos jurídicos sobre a Federação brasileira com base em indicadores socioeconômicos e fiscais, o trabalho busca revelar tendências para o conjunto e para cada um dos estados, em abordagem multidisciplinar e considerando a dimensão fiscal como meio para o bem-estar do cidadão. O texto é expositivo e baseado em dados empíricos. Conclui-se que a Federação é sustentável, porém, necessita modificar a estrutura atual. Recomenda-se aperfeiçoar o pacto federativo, à luz da PEC nº 188/2019 e estudos nacionais e internacionais.²

Palavras-chave: Federalismo. Pacto federativo. Sustentabilidade dos estados. Descentralização. Equilíbrio federativo. Equilíbrio fiscal. Equalização.

ABSTRACT

Given the insufficiency of legal studies on the Brazilian Federation based on socioeconomic and fiscal indicators, the paper intends to reveal trends for the group and for each of the states in a multidisciplinary approach and considering the fiscal dimension as a mean for the well-being of the citizen. The text is expository and based on empirical data. The conclusion is that the Federation is sustainable, but needs to change the current structure. It is recommended to improve the federative pact, considering PEC nº 188/2019 and national and international studies.

Keywords: Federalis. Federative pact. Sustainability of states. Decentralization. Federative balance. Fiscal balance. Equalization.

INTRODUÇÃO

Dada a notória crise fiscal que se abateu sobre as três esferas de governo durante a segunda década deste século, o clássico tema do pacto federativo voltou a aparecer nos meios de comunicação, como, por exemplo, “Um pacto federativo

¹ Procurador da Fazenda Nacional. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo em parceria com a Escola da Advocacia-Geral da União. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² As opiniões deste trabalho representam a opinião exclusiva de seu autor, não tendo, portanto, nenhuma relação com as posições institucionais da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo e do Banco Central do Brasil.

desequilibrado” (UM PACTO, 2018, p. A11), “Imaturidade fiscal” (ABRÃO, 2018), “A lógica do pacto federativo” (DOELLINGER, 2019, p. 15) e “Reforma tributária e pacto federativo” (APPY, 2019).

No Poder Judiciário, o Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF (BRASIL, 2019b) teve a oportunidade de analisar a impugnação de vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em seu aspecto material, abordando temas como princípio federativo, federalismo fiscal, descentralização, autonomia dos entes subnacionais, autonomia financeira com responsabilidade fiscal e superação das desigualdades regionais.

Pelo lado do Legislativo e do Executivo, em 5 de novembro de 2019 o Senado Federal recebeu a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Conforme consta explicitamente da redação proposta para o parágrafo terceiro do art. 20, um dos objetivos é “assegurar o fortalecimento da Federação”, reformando o pacto federativo.

Dado esse contexto atual, a partir do tema Federalismo, em especial o Federalismo Fiscal, o trabalho aborda o pacto federativo no tocante à descentralização, à autonomia e à competência dos estados federados brasileiros no período pós-CF, considerando o advento da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997³, da LRF⁴ e das leis complementares nº 156, de 28 de dezembro de 2016⁵, e nº 159, de 19 de maio de 2017⁶. Com base nesse arcabouço normativo, mediante pesquisa tanto de indicadores ao longo dos últimos 30 anos, quanto bibliográfica, procura-se efetuar um diagnóstico dos Estados, identificar tendências e verificar como a PEC nº 188, de 2019, poderia contribuir para o fortalecimento do Pacto Federativo.

Segundo CONTI (2004, p. vi), a análise do Federalismo Fiscal engloba áreas como “Direito, Economia, Sociologia, Ciência Política, Estatística e Administração [...], dada sua abrangência, complexidade e multidisciplinariedade”, o que justifica o uso de dados e índices reconhecidos no exame da sustentabilidade dos estados.

A utilização dos indicadores tem a pretensão de trazer ao presente trabalho ferramentas de pesquisa empírica, mediante a leitura de dados a partir dos quais é formulada uma hipótese. Por um lado, CASTRO (2017, p. 39) explica que a utilização do método quantitativo em estudos de Direito tem limites, pois “o objeto da pesquisa é incompatível com a realização de experimentos controlados, de modo que o desafio de identificar

³ Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁵ Estabelece o Plano de Auxílio aos estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁶ Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos estados e do Distrito Federal e altera as leis complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

causalidade depende do uso adequado de uma miríade de métodos [...]”, o que é próprio das ciências sociais; CAPPI (2017, p. 399), por sua vez, considera que a “teorização fundamentada em dados” seria um “método geral, procedendo por análise comparativa, que permite gerar proposições teóricas fundamentadas em dados empíricos”.

Entretanto, reconhece-se a dificuldade de aplicação dessas premissas, razão pela qual a primeira parte do trabalho teve a preocupação de situar o leitor, acostumado aos trabalhos teóricos de Direito, no contexto da sustentabilidade fiscal.

Feitas essas considerações iniciais e para fins de maior rigor científico, é necessário fixar inicialmente alguns conceitos.

Federalismo é um conceito que decorre da teoria, do mundo dos valores (SOUZA, 2006). Envolve a previsão constitucional de estratégias de harmonização entre os entes, tendo em vista garantir o equilíbrio federativo (BRASIL, 2019b, p. 2).

Em geral, aceita-se que o Federalismo surgiu nos Estados Unidos da América, e sua doutrina inicial foi elaborada em artigos publicados em jornal com a finalidade de informar a população, escritos por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison sob o pseudônimo de Publius, a partir de 1787. Logo na introdução, Publius convoca o povo a decidir “a partir da reflexão e escolha” sobre a instituição de um “bom governo” (MADISON *et al.*, 1993, p. 93).

Visto pelo lado econômico, o Federalismo Fiscal examina as relações entre os entes federados considerando os incentivos que determinam as ações de cada nível de governo, bem como os efeitos negativos que podem ser produzidos a partir de uma conduta individual de cada ente, tendo como finalidade o equilíbrio federativo mediante estratégias de harmonização (BRASIL, 2019b, p. 2). É essencial a questão da distribuição dos recursos na Federação (CONTI, 2004, p. viii). Compreende ainda a distribuição de responsabilidades e das despesas entre os entes federativos (NERY; PAMPLONA, 2016, p. 203).

Federação ou Estado Federal é uma forma de organização do Estado, composta por diversas entidades territoriais, com autonomia administrativa, política, tributária e financeira. A palavra vem do latim *foederatio*, de *foedus*, que significa “liga, tratado, aliança”. É a aplicação concreta do Federalismo (SOUZA, 2006) e é um conceito que deve ser verificado em cada ordem jurídica (DERZI, 2018, p. 120). Sua mais importante característica é a descentralização política (SANTOS, 2001, p. 64).

Por sua vez, pacto federativo é o conjunto de normas constitucionais que configuram a “moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recursos e os campos de atuação dos entes federados” (BRASIL, 2015). É o modo como os entes federados se aliam juridicamente, mediante a definição de suas competências.

Para a LRF, “ente da Federação” é a União, cada estado, o DF e cada município (art. 2º, I), estados (federados) abrangem o DF (art. 1º, § 3º, II).

Nos termos do art. 11 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, as receitas são classificadas em correntes e de capital. As receitas correntes são as receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), de contribuições, patrimonial,

agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (§ 1º). São de capital as receitas provenientes de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras (§ 2º). Merecem destaque neste estudo as receitas tributárias, em especial os impostos, e as transferências intergovernamentais.

As despesas, segundo essa mesma lei, são também classificadas em despesas correntes e de capital. As correntes são as de custeio e transferências correntes; as de capital são os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Importam mais neste estudo as despesas correntes de custeio, por envolverem a manutenção da Administração Pública e as despesas com pessoal.

Neste trabalho, entende-se como sustentabilidade fiscal a capacidade fiscal dos estados para prover serviços públicos de modo permanente. Conceitos como Federalismo Fiscal, pacto federativo, receitas e despesas devem ser entendidos como meios ou instrumentos para a efetivação dos serviços públicos de competência estadual, em linha com os objetivos constitucionais de redução da pobreza e das desigualdades regionais. A Federação é sustentável, considerando a capacidade fiscal dos estados em atender o cidadão?

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. A Federação pela ótica do cidadão

Considerando que um traço do presente trabalho é a constatação empírica, veja-se, inicialmente, estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (ARRETCHE; SCHLEGEL, 2014, p. 25), o qual verificou que, para a população em geral, a ordem de relevância das esferas de governo é federal, municipal e estadual. Os estados aparecem, para o cidadão comum, como a esfera menos importante:

Se observados pela percepção dos cidadãos – admitindo que nossa amostra de entrevistados seja representativa –, os estados brasileiros são percebidos como menos importantes do que a União e os municípios. O presidente e o governo federal são vistos como os atores mais relevantes da Federação, em linha com os recursos de poder que a Constituição atribuiu ao poder central. No entanto, não são os governadores ou os governos estaduais que aparecem em segundo lugar na percepção dos cidadãos; prefeitos e prefeituras são considerados mais importantes do que as autoridades da esfera intermediária da Federação. Além disso, os entrevistados mostraram satisfação considerável com o desenho atual, não havendo, portanto, suporte político para uma mudança em direção ao empoderamento dos estados na Federação brasileira.

Para os autores do estudo, com a ressalva da necessidade de uma reflexão mais cuidadosa, o resultado decorreria da percepção geral de que aspectos da vida

cotidiana, como “saúde básica, educação básica, limpeza urbana, desenvolvimento urbano, transporte público etc.”, passaram a ser atribuição municipal.

No mesmo sentido já apontara ABRUCIO (1994, p. 174), ao sustentar a hipertrofia do Executivo estadual durante a década de 1990, mencionando como um dos motivos o modo como é realizada a arrecadação dos impostos nas três esferas:

A segunda razão refere-se à forma de cobrança de impostos pelos três níveis de governo. Os governos federal e municipal têm, entre os seus principais tributos, impostos diretos, como o Imposto de Renda (federal) e o IPTU (municipal). Os cidadãos visualizam claramente a fonte cobradora desses tributos, responsabilizando os respectivos governantes pela “justiça” ou não do valor pago – o caso da suspensão da progressividade das alíquotas do IPTU paulistano, no fim da gestão de Luiza Erundina, mostrou que a população reage mais às flutuações desses impostos. Na esfera estadual, no entanto, o principal tributo é indireto – o ICMS –, fazendo com que os cidadãos tenham um grau muito pequeno de percepção do valor e do nível de governo cobrador deste tipo de imposto. Dessa maneira, os governos estaduais sofrem menos fiscalização da opinião pública com relação aos seus tributos, lembrando que se há algo que a população não gosta e reclama ao fazê-lo é pagar impostos.

A técnica constitucional parece reforçar essa percepção do cidadão, pois foram elencadas as competências da União (art. 21), depois as dos municípios (art. 30) e as residuais foram deixadas para os estados (§ 1º do art. 25).

Não obstante, conforme se verá, a presença de estados fortes é essencial para a subsistência da Federação (MARTIN, 1992, p. 242), na busca pela redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, a CF procurou reforçar a autonomia dos governos subnacionais, porém as três décadas seguintes ainda demonstram forte presença da União na Federação.

1.2. O período 1989 – 2019

Após um processo de redemocratização do País, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, trazendo em seu bojo a ideia de maior descentralização política, administrativa e fiscal. O Brasil segue, assim, o modelo de um Estado Federal.

CARVALHO FILHO (2001, p. 201) aponta as características de uma Federação: só há um Estado soberano na esfera internacional; o direito de secessão não é permitido aos entes subnacionais; existe um sistema de partilha de competências definido constitucionalmente; os entes federativos possuem autonomia; e deve haver descentralização política.

Como marca de um sistema de partilha de competências, a Federação pressupõe o estabelecimento de uma divisão de atribuição entre o governo central e os subnacionais, garantindo-se a autonomia de cada esfera. A autonomia política,

porém, depende da financeira, ou seja, que a esfera competente possua condições financeiras para cumprir suas atribuições (CARVALHO FILHO, 2001, p. 202).

Entretanto, havia um problema inicial comum a todas as esferas de governo: não se sabia qual era a realidade das contas nacionais. No início da década de 1990, conforme relata Gustavo Franco (BCB, 2019a, pp. 59-60):

(...) é preciso compreender o que significava “arrumar o panorama fiscal”. A má notícia é que essa é uma questão muito maior e mais complexa do que meramente uma questão orçamentária de equilibrar receitas e despesas. Para começar, em 1992, 1993, havia uma série de obrigações não reconhecidas e sequer contabilizadas: ativos podres em bancos da União, empresas estatais quebradas, enfim, diversos tipos de “esqueletos no armário”, como passamos a denominar. E eram em uma dimensão tão grande que tornavam a preocupação com o superávit primário – para usarmos um termo popular nos dias de hoje – totalmente secundária. (...) Então, primeiramente, buscamos clareza sobre o tema, não havia nenhuma clareza sobre a dívida e o déficit.

A inflação persistente após vários planos econômicos (BCB, 2019b)⁷ disfarçava a real situação financeira dos entes da Federação, pois sempre havia uma diferença de valores entre o momento da previsão da receita e o da realização da despesa. Conforme o Banco Central do Brasil (BCB, 2019c):

A inflação gera incertezas importantes na economia, desestimulando o investimento e, assim, prejudicando o crescimento econômico. Os preços relativos ficam distorcidos, gerando várias ineficiências na economia. As pessoas e as firmas perdem noção dos preços relativos e, assim, fica difícil avaliar se algo está barato, ou caro. A inflação afeta particularmente as camadas menos favorecidas da população, pois essas têm menos acesso a instrumentos financeiros para se defender da inflação.

A estabilização econômica veio em 1994, com a edição do Plano Real, e com ela foi possível verificar com mais realidade as receitas e as despesas. Com a notória diminuição da inflação, deixou de existir a diferença entre o orçado e o realizado, revelando o desequilíbrio fiscal dos entes da Federação.

Em 1995, o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional iniciou o Programa de Apoio à Restruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, visando ao equilíbrio orçamentário sustentável dos estados mediante o refinanciamento de dívidas, desde que fossem observados certos compromissos, como controle da despesa de pessoal, privatizações, aumento da receita, resultado fiscal mínimo e controle do endividamento (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 8).

⁷ Plano Cruzado I (fev. 1986) e II (nov. 1986), Plano Bresser (jun. 1987), Plano Verão (jan. 1989), Plano Collor I (mar. 1990) e II (jan. 1991).

Constatou-se que os estados usavam mal seus bancos estaduais; na prática, era como se cada banco estadual fosse um banco central (BCB, 2019a, p. 55):

Em relação aos bancos estaduais, o PAI⁸ estabelecia dez providências para sanear seus problemas, mas apenas em 1996 editamos a Medida Provisória que criou o Proes [Programa de Incentivo à Redução do setor Público Estadual na Atividade Bancária]. Em 1994, já havíamos realizado intervenções no Banco do Estado de São Paulo (Banesp), Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), Produban – de Alagoas –, Banco do Estado de Rondônia (Beron) e Banco do Estado de Goiás (BEG), mas só em 1996 a medida provisória “arrumou a casa”. Não era possível dizer que os bancos estaduais estavam quebrados e que o quadro pioraria com o fim da inflação; nem que atuavam como bancos centrais de seus estados, constituindo usurpação de uma função federal, uma distorção inacreditável. E que no financiamento a seus controladores haviam cometido excessos incríveis (...)

Foi então criado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), estabelecido pela Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996, que previa linhas de financiamento do governo federal aos estados, os quais poderiam extinguir, privatizar, transformar em agência de fomento, ceder o controle ao governo federal ou sanear suas instituições financeiras (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 85). O resultado foi uma forte redução das instituições financeiras estaduais entre 1996 e 2001 (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 128).

Dentro de amplo programa de ajuste dos estados, a Lei nº 9.496, de 1997, permitiu à União assumir a dívida dos estados. A lei previa objetivos específicos para cada um deles, metas ou compromissos quanto a vários indicadores, entre eles a dívida financeira em relação à receita líquida real, o resultado primário, despesas com o funcionalismo, receitas de arrecadação própria, privatizações, reforma administrativa e disponibilidade de caixa. A União assumia a dívida dos estados, trocando-a por títulos federais, e os estados assumiam compromissos e tornavam-se devedores da União, que tinha como garantia o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (NASCIMENTO; DEBUS, 2000, p. 8).

⁸ O Plano de Ação Imediata foi “o esboço de um conjunto de medidas que precisariam ser tomadas como uma espécie de condição para um combate subsequente à infração. Eram, talvez, 30 medidas. Maria Clara, em seu livro, usa uma expressão maliciosa sobre o que fizemos: ‘Era uma espécie de testamento antecipado. Se não der certo, foi porque vocês não conseguiram cumprir essa agenda’. Entre os temas abordados, estavam receita tributária, despesas do governo, privatizações, reorganização dos bancos federais, saneamento dos bancos estaduais, entre outros. Aquilo era, vamos dizer, o resumo do que normalmente designamos como os fundamentos da estabilização que, conforme se pode aferir nos anos que se seguiram, acabou sendo um roteiro seguido criteriosamente. Essa ‘inversão de pauta’ foi fundamental para o [Plano] Real, era o momento de demonstrar que nossa equipe tinha um plano ambicioso para a economia, no seio do qual vinha a solução para o problema da inflação. Mas, dessa vez, só iríamos contá-lo depois que as questões fundamentais – as ditas condições – fossem endereçadas, e não antes”.

Em consequência das negociações ocorridas no final da década de 1990 com entes da Federação, o governo federal propôs uma lei complementar de finanças públicas, com fundamento no art. 163 da CF⁹, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001 (LRF). Sobre essa, recentemente o STF pronunciou-se no sentido de que (BRASIL, 2019b, p. 3):

A LRF foi elaborada exatamente nessa conjuntura, como parte de um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central. Instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos estados e pelos municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.

Nesse contexto de maior disciplina fiscal, a situação fiscal dos estados começou a melhorar no final dos anos 90 e estabilizou-se durante a primeira década dos anos 2000, fase de certa tranquilidade, favorecida por superávits primários contínuos que reduziam o endividamento (TINOCO, 2018, p. 305), aliado a um forte crescimento econômico do Produto Interno Bruto - PIB do país no período. Essa conjuntura favoreceu a queda do débito dos governos subnacionais de 2002 a 2014, que diminuiu em 0,8% do PIB (FMI, 2019, p. 14).

Entretanto, a partir de 2008 ocorre uma redução gradual no resultado primário, período que coincide com a crise econômica mundial, momento em que há um declínio acentuado do valor das *commodities*, afetando as exportações brasileiras e, em consequência, as contas públicas (FMI, 2019, p. 25). A despesa cresce mais do que a receita, criando um problema de fluxo da dívida pública. O governo federal passa a fazer uma política de desonerar tributos que deveria compartilhar com os estados, consequentemente agravando a situação desses ao diminuir o volume total a que tinham direito (TINOCO, 2018, p. 306). A União também incentivou, nesse período, operações de crédito para os estados, mediante a criação de programas de financiamento e mediante a utilização dos bancos federais, qualquer que fosse sua situação fiscal. De fato, a União passou a ser, na prática, o credor quase exclusivo dos governos subnacionais, pois os empréstimos por ela concedidos ou garantidos representam 90% do total do débito dos estados (FMI, 2019, p. 20). Os bancos federais “são os mais sensíveis a *defaults* de crédito dos estados, em parte porque são os maiores bancos credores dos estados”, com exceção de GO (SILVA *et al.*, 2019, p. 36). Com isso, a percepção do risco do crédito ficou com a União e registrou-se uma tendência de aumento da despesa dos estados, em especial na rubrica com pessoal, de caráter permanente (TINOCO, 2018, p. 311). Segundo MACIEL (2016):

⁹ Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas (...)

(...) a deterioração das contas públicas dos estados ocorrida entre 2008 e 2014 pode ser explicada em 28% pelo menor dinamismo da arrecadação e 72% pelo aumento das despesas. Em relação ao aumento das despesas, 88% foi fruto da elevação das despesas de pessoal e apenas 12% dos investimentos.

Em 2014 registra-se resultado primário negativo para os estados, o que não ocorria desde 2002. Foi um momento de inflexão, em que a dívida líquida dos estados retomou uma trajetória de aumento (TINOCO, 2018, p. 313). Nessa última década a situação se deteriora, com a dívida dos governos subnacionais voltando a crescer 0,5% do PIB entre 2014 e 2018, período de grande recessão no País, revelando a insuficiência do arcabouço legal (FMI, 2019, p. 14). Nesse período foram editadas novas normas favorecendo os estados, como a Lei Complementar nº 156, de 2016, que permitiu entre outras medidas a celebração de termo aditivo aos contratos de refinanciamento celebrados com os estados com base na Lei nº 9.496, de 1997, com prazo adicional de até 20 anos.

Em 2017 foi criado o Regime de Recuperação Fiscal - RRF, aprovado pela Lei Complementar nº 159, de 2017, com base na sustentabilidade econômico-financeira, na equidade intergeracional, na transparência das contas públicas, visando à correção de desvios que afetaram o equilíbrio dessas, mediante a implementação de medidas emergenciais e reformas institucionais determinadas em Plano de Recuperação elaborado pelo ente federativo que aderisse ao regime (art. 1º). Tais medidas garantiriam certo alívio financeiro aos estados que aderissem ao programa do governo federal (FMI, 2019, p. 14), como foi o caso do RJ.

No final de 2019, a situação fiscal dos estados permanecia delicada. Seis estados estiveram em situação mais crítica durante esse ano – GO, MG, MT, RJ, RN e RS, decretando calamidade financeira, e a previsão para 2020 deveria ser mantida, com ligeira melhora (SEIS, 2019, p. A8). Cogitou-se também a possibilidade de os estados serem incluídos na reforma da previdência por intermédio de uma PEC paralela, o que ajudaria a conter os crescentes gastos dos estados com essa rubrica. Não obstante, alguns deles estão antecipando suas próprias reformas. Outra PEC, encaminhada em novembro de 2019 ao Congresso, prevê a divisão de parte dos *royalties* do petróleo com os estados, mediante obediência a princípios de boa gestão (DIVISÃO, 2019, p. A8).

1.3. Descentralização

Não obstante o clamor e a PEC proposta por um novo pacto federativo, em geral, o Brasil é considerado um país com alto grau de descentralização.

Em estudo publicado logo após a entrada em vigência da CF, SHAH (1990, p. 1) deixa bem claro que o “Brasil representa uma das mais descentralizadas federações em comparação com outras nações desenvolvidas”, exemplificando que, em 1989, menos de 50% das despesas dos governos federal, estaduais e municipais eram controlados pelo governo federal.

AFONSO (1994, p.1) corrobora essa afirmação, especificando que a descentralização ocorre “tanto em termos da configuração política e institucional como ao nível dos indicadores tributários e fiscais”.

No mesmo sentido, recente estudo do FMI (2019, p.9) aponta que o Brasil tem um alto grau de descentralização fiscal, mesmo quando comparado aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Por outro lado, o sistema brasileiro é considerado bastante rígido, no sentido de que a CF predetermina “gastos ou destinações dos orçamentos municipais e estaduais” (GOLDBERG, 2004, p. 28). A LRF também aumentou o “controle sobre a dívida pública” de todos os níveis de governo (ASSONI FILHO, 2004, p. 228). Não obstante os questionamentos, em recente julgamento, o STF (BRASIL, 2019b) teve a oportunidade de corroborar a constitucionalidade de vários artigos da LRF.

REZENDE (2018, p. 214) afirma que os estados tiveram “perda dos ganhos de receita originalmente conquistados em 1988 e o decorrente retorno da dependência financeira do governo federal”. Segundo seus cálculos, os estados arrecadavam 25,6% do total das receitas em 1988, passaram a 31,2% em 1991, mas sua participação caíra para 27,6% já em 2000, 25,9% em 2005 e 26% em 2013.

Para a OCDE (2019, p. 3), descentralização é um conceito que se refere a uma “transferência de poderes e responsabilidades do nível do governo central para o nível subnacional, com algum grau de autonomia”, ou ao modo como esses governos se relacionam, possuindo três dimensões inter-relacionadas: política, administrativa e fiscal.

Na teoria, um sistema descentralizado apresenta vantagens (OATES, 1972, p. 1), pois possibilita maior eficiência econômica, progresso técnico e maior eficiência nos gastos. Respectivamente, proporciona serviços mais adequados às preferências de cada esfera, permite maior experimentação e competição entre os produtores dos serviços nas comunidades e cria condições para que os serviços prestados fiquem mais próximos do seu custo real, pois a mesma comunidade os recebe e os financia. Ao contrário, um sistema centralizado seria insensível às várias preferências nas comunidades, porém, poderia prevalecer se propiciasse economia de escala ou maior bem-estar (OATES, 1972, p.2).

Embora em tese quanto mais próximo um serviço estiver da população melhor seria a prestação dele, ou seja, maior descentralização permitiria melhores serviços por parte dos governos, o federalismo permite que cada nível de governo assuma as atribuições que poderia desempenhar da melhor maneira possível. Por isso, o Federalismo é a multiplicidade na unidade, pois permite a unidade onde é necessária e diversidade e autonomia onde aquela não é essencial. Essa distribuição de atribuições dependerá de uma dada população e de uma dada época. Por isso não há uniformidade entre os países ditos federais.

No caso brasileiro, a doutrina identifica um “movimento pendular” (REZENDE e AFONSO, 2003, p. 8) ou “sucessivos ciclos” (ARRETCHE, 2005, p. 71) para descrever que o país viveu períodos alternados de centralização e de descentralização, tendo a CF inaugurado um novo período de descentralização.

A CF estabelece que o Brasil é uma República Federativa (art. 1º), formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do DF, e vai além, prevendo a forma federativa como cláusula pétrea no inciso I do parágrafo § 4º do artigo 60. Estabelece, entre seus objetivos fundamentais no art. 3º, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A redução das desigualdades regionais e sociais é também princípio da ordem econômica (art. 170, VII). Portanto, a Federação deve considerar, nesse processo de descentralização, o nível de poder que melhor possa atender a população com serviços públicos essenciais da melhor maneira possível, de modo a cumprir com aqueles objetivos.

Conforme BERCOVICI (2003, p. 146), “o fundamento da Federação é a Constituição rígida comum”, sendo que “os diferentes centros de poder político não são dotados de hierarquia uns em relação aos outros”. Cada esfera de governo encontra seu fundamento de validade no texto constitucional, ou seja, União, estados, DF e municípios são autônomos entre si e juridicamente isonômicos.

A CF sanciona a unidade da Federação com intervenção federal, ao prever no art. 34 que a União poderá intervir nos estados e no DF para reorganizar as finanças do estado que deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas no Texto Constitucional, dentro dos prazos legais. Com isso, ressalta a importância do princípio federativo, punindo o ente federativo com uma medida de exceção: a intervenção, que atinge o atributo principal dos estados, a autonomia.

Na técnica constitucional, foram elencadas as competências da União (art. 21), depois as dos municípios (art. 30) e as residuais foram deixadas para os estados (§ 1º do art. 25). É competência da União estipular normas sobre finanças públicas.

SANTOS (2001, p. 80-81) apresenta classificação própria, inicialmente distinguindo a repartição de competências entre os tipos horizontal e vertical. A repartição do tipo horizontal demarca a área de cada esfera de governo e as competências podem ser expressas (exclusivas e privativas), residual e comum; a do tipo vertical permite que uma determinada matéria seja atribuída às várias esferas de governo e são as concorrentes e suplementares.

Nesse ponto, existe uma crítica explícita ao sistema brasileiro no sentido de que há muita sobreposição de atribuições entre os entes federativos, com o governo federal exercendo “muitos papéis” (FMI, 2019, p. 14), em consequência gerando uma falta de clareza na definição das responsabilidades. Porém, não é um problema exclusivo do País, sendo um verdadeiro desafio da descentralização também para outras federações (OCDE, 2019, p. 11).

A repartição das competências é o ponto central do federalismo e pressuposto de autonomia das esferas de governo (BERCOVICI, 2004, p. 14) e não é tarefa simples estabelecer as atribuições de cada nível de governo. A fixação de competências deve estar atrelada às necessidades de cada ente, consequentemente deverá haver a correspondente fonte de receita. A autonomia financeira é pressuposto da autonomia política, por isso são sempre difíceis os entendimentos em torno de uma

reforma tributária. Em suma, importa o modo como é desenhada e implementada a descentralização (OCDE, 2019, p. 3).

2. DIAGNÓSTICO DOS ESTADOS

Visto o contexto histórico e jurídico do período posterior à CF, neste capítulo a proposta é trabalhar empiricamente com todos os estados da Federação, em um período de 30 anos, de 1989 a 2019, quando foi possível o levantamento de dados. Como visto na primeira parte, em razão do período inflacionário e da falta de possibilidade de planejamento, nem sempre existiram dados disponíveis e, quando havia, nem sempre eram totalmente confiáveis. Porém, ultimamente surgiram indicadores visando a uma melhor gestão fiscal.

A abordagem é multidisciplinar e tem em vista que os serviços públicos essenciais do cidadão sejam supridos pela esfera de governo mais indicada para tanto, visando ao melhor atendimento dos objetivos e dos fundamentos esculpidos no art. 3º da CF. Por exemplo, para a OCDE (2016, p. 103), a pressão nos gastos pode ser reduzida quando a distribuição dos recursos provenientes de transferências inter-governamentais considera indicadores que medem necessidades socioeconômicas, demográficas e geográficas, e não meramente fiscais.

Utilizou-se como primeiro indicador, mundialmente reconhecido, o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH. Em seguida, com fundamento na LRF, são levantados dados referentes ao Resultado Primário e à RCL. Posteriormente, são estudadas a arrecadação própria e as transferências constitucionais. Finalmente, utiliza-se a Capag (Capacidade de Pagamento), uma combinação de indicadores que dão suporte à análise da concessão de garantias pela União aos estados.

2.1. Geografia e população

MARTIN (1992, p. 242) defende, no período imediatamente posterior ao advento da CF, que somente estados fortes podem dar sustentação a uma Federação “poderosa”, chegando a afirmar que “somente a fusão de alguns estados poderá garantir ao Brasil um maior equilíbrio tanto regional quanto federal”. Não há um aumento da autonomia com a subdivisão de estados, pelo contrário, esta reforçaria a subordinação dos estados ao governo federal (MARTIN, 1992, p. 247).

Partindo de uma visão do governo central para os estaduais, o autor propõe uma nova divisão regional do país, ao mesmo tempo em que, observando critérios históricos, culturais, sociais e econômicos, sugere a fusão de estados, sem olvidar dificuldades do ponto de vista ético, científico ou político de sua concretização. Trata-se de uma proposta polêmica, que vai além do aspecto fiscal e, com certeza, feriria vários interesses (MARTIN, 1992, p. 248):

Sumariamente, a proposta consiste em fundir Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco, numa operação que denominaríamos “Restauração

Pernambucana”, pelo significado histórico que a mesma possui. Sergipe seria incorporado à Bahia, Espírito Santo ao Rio de Janeiro, Piauí ao Maranhão, Amapá ao Pará, Roraima ao Amazonas, como também Tocantins e Mato Grosso do Sul retornariam aos seus antigos estados [...]. Também a criação do Território Federal do Solimões, tal como propõe Severino Marques Monteiro (MONTEIRO:1973), é algo que deve ser considerado (...).

Pela sugestão acima, a Federação mais sustentável, do ponto de vista geográfico, seria constituída por 16 estados: AC, AM, BA, CE, GO, MA, MG, MT, PA, PR, PE, RJ, RO, RS, SC e SP, além do DF e o território de Solimões, na parte ocidental do AC e AM.

Avançando um pouco mais de modo a ser possível identificar tendências no período pós-constitucional, estudo do IBGE, considerando uma visão dos governos locais para os estaduais, ao tratar das áreas de influência das cidades, traz interessante aspecto da realidade espacial nacional, ao mapear “os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens e serviços”. Conforme explica a autarquia federal (IBGE, 2008):

Na atualização realizada em 2007, objeto desta publicação, buscou-se definir a hierarquia dos centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associadas a partir dos aspectos de gestão federal e empresarial e da dotação de equipamentos e serviços, de modo a identificar os pontos do território a partir dos quais são emitidas decisões e é exercido o comando em uma rede de cidades. Para tal, foram utilizados dados de pesquisa específica e, secundariamente, dados de outros levantamentos também efetuados pelo IBGE, bem como registros provenientes de órgãos públicos e de empresas privadas.

As cidades foram classificadas em cinco grandes níveis, divididos cada um em dois ou três subníveis. Importa aqui, em especial, o primeiro grande nível que compreende os 12 principais centros urbanos com grande porte e área extensa de influência direta. Há uma grande metrópole nacional: São Paulo; metrópoles nacionais: Rio de Janeiro e Brasília; metrópoles: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Goiânia, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. A partir delas foram identificadas 12 redes urbanas comandadas pelas metrópoles, definindo suas regiões de influência. Alguns exemplos esclarecem a situação: a cidade de São Paulo tem projeção sobre todo o território nacional, e sua rede abrange o estado de São Paulo, parte do Triângulo Mineiro (Uberaba e Uberlândia) e do sul de MG (Poços de Caldas, Patos de Minas), envolvendo ainda MS, MT, RO e AC; a cidade do Rio de Janeiro influencia RJ, ES, sul da BA e a Zona da Mata em MG (nesse caso, junto com Belo Horizonte), e sua rede abrange Teixeira de Freitas (BA), Juiz de Fora e Barbacena (MG).

Esses exemplos são suficientes para ilustrar que a influência das cidades não guarda, necessariamente, relações dentro de um mesmo estado da Federação. Cidades de um estado podem fazer parte da rede de influência de uma cidade de outro. Também

pode ocorrer que uma cidade esteja sob a rede de influência da capital de seu estado e de outra metrópole. Não obstante, o importante é que o estudo revelou a tendência de que a influência do estado sobre as cidades em seu território vem se consolidando a partir de suas capitais:

As principais mudanças no período devem-se ao adensamento, ou mesmo à emergência, de redes em territórios de ocupação anteriormente rarefeita e ao fortalecimento do papel das capitais estaduais, um processo já sinalizado no estudo de 1978, que tende a fazer com que as redes acompanhem os limites estaduais. Além disso, o surgimento de novos centros de nível intermediário provoca subdivisão das áreas de influência dos grandes centros, no período entre 1966 e 2007.

Por exemplo, cidades do norte do PR, como Londrina e Maringá, que anteriormente apareciam sob a influência de São Paulo, agora parecem mais integradas à rede de Curitiba. Em MG, São Lourenço e Caxambu, que antes eram integradas à rede do Rio de Janeiro, agora pertencem à rede de Belo Horizonte.

Comparando os dois estudos abordados, observa-se que há certa identificação entre os estados que poderiam sofrer uma hipotética fusão e as áreas de influência das capitais desses estados. Por exemplo: se Vitória está na área de influência da cidade do Rio de Janeiro, seria justificada a fusão ES-RJ; se Aracaju está na área de influência de Salvador, justificar-se-ia a fusão SE-BA; Natal e João Pessoa sofrem influência de Recife, a justificar a fusão do RN-PB com PE; Boa Vista seria influenciada por Manaus, sendo razoável a fusão RR-AM.

Portanto, pode-se concluir, a partir desses estudos, que está ocorrendo um lento processo de fortalecimento dos estados na sua atual divisão territorial.

O terceiro estudo, que também pode ser visto dos governos locais para os estaduais, é do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, intitulado Estudo de Viabilidade Municipal - EVM (2015). O estudo abarcou as dimensões econômico-financeira, político-administrativa e socioambiental dos municípios paranaenses.

Observa-se no estudo que a maioria dos municípios criados depois de 1988 são micromunicípios ou municípios de pequeno porte, sendo que em 2010 os municípios com até 20 mil habitantes correspondiam a cerca de 70% do total. Há evidências de que a qualidade de vida municipal é, em média, inferior em municípios menores, com os dados sugerindo uma relação entre a escala populacional do município e suas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico local, com os municípios maiores tendendo a apresentar maior índice de desenvolvimento humano.

Após analisar vários aspectos envolvendo faixas de municípios definidas em razão da população, os autores chegaram à conclusão de que pequenos municípios não têm viabilidade. Embora o estudo tivesse por objeto o território paranaense, os próprios autores autorizam a extensão do entendimento a que chegaram para o âmbito nacional. Conforme consta do documento (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2015, p. 2-3):

Identifica-se sobre a questão da escala municipal um verdadeiro dilema entre, de um lado, democracia e, de outro, eficiência econômica. As evidências empíricas mostram ambiguidade e inconsistência ao tentarem demonstrar que maiores municípios são mais efetivos na prestação de serviços ou que os menores municípios proporcionam um governo local mais democrático. Considerando-se a literatura internacional sobre o tema e os indícios quantitativos trazidos neste Relatório, o que se pode afirmar com relativa segurança é que, apesar dos argumentos de economia de escala e sobre déficits democráticos não serem totalmente convincentes, municípios com população inferior a 5 mil habitantes podem não apresentar condições de receber significantes responsabilidades públicas. Isto reforça a importância da discussão sobre emancipação de municípios, bem como sobre a própria necessidade de se considerar a possibilidade de consolidação (fusão) de municípios.

Nessa linha, o art. 6º da PEC nº 188, de 2019, prevê o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que municípios com até 5 mil habitantes, que não tenham arrecadação própria de até 10% de sua receita, seriam incorporados a municípios vizinhos.

Interessante observar que tanto o trabalho de MARTIN (1992) quanto o do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (2015) e a mencionada PEC (2019) são explícitos ao mencionar a ideia de fusão ou incorporação: naquele, de estados; nesses, de municípios. A premissa é a mesma: se uma Federação para ser forte precisa de estados fortes, então estados fortes precisam de municípios fortes, para que seja buscada a “melhor configuração de prestação de serviços públicos aos cidadãos”, como consta da conclusão do estudo paranaense (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2015, p. 126).

Portanto, a partir desses estudos pode-se concluir, parcialmente, que Federação poderia ter maior viabilidade caso fosse composta por um número menor de estados, em torno de 16. Não obstante, observa-se que ao longo dos anos houve uma lenta tendência ao fortalecimento dos limites estaduais existentes.

2.2. Desenvolvimento humano

Segundo a ONU (2019a), o desenvolvimento humano está relacionado à ideia de capacidades e oportunidades que uma pessoa tem em sua vida; portanto, está diretamente ligado a temas como pobreza e desigualdade, obstáculos à qualidade de vida:

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano. O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Nos termos do art. 3º, III, da CF, é objetivo da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. Ficam claros, portanto, dois dos principais problemas do País: pobreza e desigualdade.

Quanto à pobreza, sua eliminação está alinhada com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 1 (ODS 1) estabelecido pela ONU para a Agenda 2030. A mesma ONU divulga, periodicamente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), utilizado para medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida de uma dada população. O relatório anual do IDH é elaborado no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), vinculado à ONU. No cálculo do IDH considera-se educação (anos de estudos), longevidade (saúde e expectativa de vida da população) e renda (PIB).

Por esse critério, o Brasil está no grupo considerado de “alto desenvolvimento humano”, ocupando a 79ª posição de um total de 187 países, com índice de 0,761 para o ano de 2018 (O BRASIL, 2019, p. A3), considerando que as médias variam de 0 a 1, sendo que quanto mais próximas de 1, maior o IDH.

Quanto à desigualdade, a ONU estabelece como objetivo “reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles” (ODS 10). Mais específico que o IDH mencionado, há o IDH ajustado (IDHAD), que desmascara a desigualdade na distribuição do desenvolvimento humano entre a população no nível de país, podendo ser considerado como o índice real (ONU, 2019b). Nele, o Brasil recebe nota 0,578, o que o coloca como de “médio desenvolvimento humano” e próximo de “baixo desenvolvimento humano”, devido a dois fatores do cálculo do IDH: má distribuição de renda e desigualdade na educação¹⁰.

A análise do IDH Global permite concluir que existe grande desigualdade entre os países. No caso do Brasil, que ocupa uma posição intermediária, a desigualdade influencia grandemente o resultado, o que permite concluir que o país ainda deve ser considerado pobre, embora esteja entre os chamados “emergentes”.

Transpondo a ideia do IDH Global para o âmbito nacional, o Radar IDHM (Ipea, 2019), vinculado ao Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, foi elaborado para permitir a consulta, entre outros, do IDH dos estados (IDHM). Porém,

¹⁰ A respeito da desigualdade, porém, é mais conhecido o Índice do Coeficiente de Gini, porém optou-se por não considerá-lo em razão dos limites do presente trabalho.

as faixas de desenvolvimento humano consideradas para as unidades da Federação não seguem as do IDH Global, pois foram adaptadas para a realidade brasileira (O ATLAS, 2019). Assim, as faixas de desenvolvimento humano consideradas são: entre 0 - 0,499: muito baixo; entre 0,500 - 0,599: baixo; entre 0,600 - 0,699: médio; entre 0,700 - 0,799: alto; entre 0,800 e 1: muito alto.

Os dados constantes da Tabela 1 mostram uma tendência de evolução dos estados na classificação pelo IDH ao longo do tempo.

Em 1991, havia 20 estados classificados como de desenvolvimento muito baixo, 6 estados como de desenvolvimento baixo (ES, PR, RJ, RS, SC e SP) e apenas o DF como de desenvolvimento médio. Nenhuma UF era classificada como de alto ou muito alto desenvolvimento humano.

Ao longo dos anos seguintes, observa-se que há, gradativamente, uma evolução nos índices de todos os estados, tanto que, em 2017, a situação altera-se completamente, com 3 deles considerados de “muito alto desenvolvimento humano” (DF, SC e SP), 4 de “médio desenvolvimento humano” (AL, MA, PA e PI) e os demais de “alto desenvolvimento humano”.

A conclusão aponta uma tendência de melhora geral nos índices dos estados ao longo desses 30 anos. No entanto, é interessante observar melhor como se deu essa evolução.

Entre os 4 estados classificados como de médio desenvolvimento humano em 2017, pode-se dizer que 3 deles patinam nas últimas posições desde o início da série histórica: AL, MA e PI. Da mesma forma, na outra ponta da tabela os 6 primeiros classificados em 2017 são os mesmos de 1991 (DF, PR, RJ, RS, SC e SP).

Considerando a posição relativa no período 1991-2017, alguns estados se destacaram positivamente: TO passou do 25º lugar para 13º; MT passou de 13º para 9º; e o CE saiu de 20º para 15º lugar. Por outro lado, houve piores qualitativas, especialmente PE (de 14º para 18º), SE (de 18º para 23º) e PA (de 17º para 24º).

Considerando o ganho absoluto de 1991 a 2017, a média das 27 unidades federativas foi 0,292. Destacam-se positivamente: CE, MA, PB, PI e TO.

Em relação às desigualdades regionais, pode-se concluir (Ipea, 2019, p. 52):

(...) para a permanência de indicadores distintos entre o Centro-Sul e o Norte-Nordeste do país, com Distrito Federal, São Paulo e Santa Catarina apresentando os melhores índices em 2017, ao passo que os estados de Alagoas, Maranhão e Piauí apresentam os resultados menos favoráveis.

Pode-se concluir parcialmente, assim, que apesar de poder ser constatada uma tendência de evolução geral dos estados, não houve uma modificação qualitativa considerável ao longo do tempo na posição interna deles, embora alguns estados tenham se destacado no ganho absoluto. Isso denota a ausência de um mecanismo efetivo de equalização das unidades federativas, uma vez que os últimos colocados há 30 anos não deveriam ser os mesmos de agora, ou ao menos deveriam ter uma recuperação melhor em seus índices.

2.3. Lei de Responsabilidade Fiscal: Resultado Primário e Receita Corrente Líquida (RCL)

Uma evolução trazida pela LRF, para além do equilíbrio orçamentário que já era previsto no ordenamento jurídico pátrio desde a Lei nº 4.320, de 1964, conhecida como Lei dos Orçamentos, é a busca do equilíbrio das contas públicas primárias sem envolver operações de crédito. Por isso, um conceito que merece destaque é o Resultado Primário, conforme NASCIMENTO e DEBUS (2000, p. 77). Outro conceito prezado pela LRF é o da Receita Corrente Líquida - RCL, em razão da necessidade de os entes da Federação atenderem aos limites fixados por aquela. NASCIMENTO e DEBUS (2000, p. 12) entendem ser esse o conceito mais importante na operacionalização da Lei.

Segundo SILVA *et al.* (2002, p. 26), o Resultado Primário pode ser entendido como uma operação de subtração entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. O resultado dessa conta será superávit ou déficit primário, conforme seja positivo ou negativo. Trata-se de um importante indicador:

O Resultado Primário pode ser considerado se não o melhor um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos, pois através de sua análise é possível verificar o quanto o ente público (União, estados, Distrito Federal e municípios) vai depender de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas (no caso de déficit primário).

A Lei nº 9.496, de 1997, entende como Resultado Primário “a diferença entre as receitas e despesas não financeiras” (art. 2º, II). A lei estabelece que cada UF deverá ter objetivos específicos, com metas e compromissos relativos ao resultado primário, no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

A análise dos dados constantes da Tabela 2 mostra que, inicialmente, o Resultado Primário das UF's evoluiu positivamente no período de 1995 a 2004. Assim, enquanto em 1995 apenas 6 UF's estavam com superávit primário – AL, DF, MA, MS, PA e PB –, em 1999 havia 13 estados superavitários, contra 21 em 2000 (ano da aprovação da LRF) e, em 2004, todas as 27 UF's estavam nessa condição.

A situação permanece constante até o período 2009-2010, quando há uma alteração visível, com cerca de 1/3 dos estados passando a ser deficitários. Posteriormente, os resultados variam e em 2014 são encontrados os piores índices da série, com 12 estados superavitários e 15 deficitários. No último ano de resultados coletados, 2017, são 8 os estados deficitários: BA, MA, MG, MS, PE, RJ, SC e SE.

O Resultado Primário das UF's, examinado de forma geral e em conjunto, demonstra claramente que de 1995 a 1999 o somatório era deficitário, com agravamento da situação em 1998, enquanto na década de 2000 o somatório é superavitário. De fato, a conjugação de uma nova moldura legal (LRF) com o crescimento econômico do país levou à diminuição das despesas estaduais, em termos percentuais em relação ao PIB (FMI, 2019, p. 12).

Particularmente durante a última década, impactada pela crise internacional em 2008-2009 e uma grande recessão interna após 2014, existe muita variação no Resultado Primário entre as UF's, aparentemente sem um padrão definido de superávit ou déficit quando se analisa os estados individualmente. Apenas 3 estados apresentam superávit em todos os anos do período: RO, SP e TO.

Pode-se concluir assim, parcial e preliminarmente, que a LRF contribuiu para a melhoria do conjunto da situação financeira dos estados em um momento inicial, porém, não foi suficiente para evitar um novo período de déficits. Em outras palavras, a LRF aborda bem a questão fiscal pelo lado da receita, mas precisa ser aperfeiçoada quanto à despesa. Enfim, por esse critério, verifica-se uma tendência de que os estados sejam afetados globalmente e de forma semelhante em momentos de crise econômica geral.

Considerando as receitas, há um conceito da RCL constante do art. 2º, IV, da LRF:

Art. 2º [...] IV- receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) da União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea 'a' do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Para SILVA *et al.* (2002, p. 50), a “RCL é a base de cálculo de todos os limites da lei fiscal e sobre ela serão calculados os percentuais de gasto de pessoal, gastos previdenciários e de endividamento”.

A Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal especifica como apurar a RCL. O art. 4º deixa claro que não fazem parte da RCL dos estados: as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional (25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI exportação), a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira que deve ser observada na contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e desses entre si, para fins de aposentadoria. Por outro lado, constituem RCL estadual: valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996; e valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Determina-se, assim, quais são as receitas disponíveis para o pagamento de despesas pessoais, serviços de terceiros e dívidas.

Um indicador importante da situação fiscal dos estados é a relação existente entre o valor da folha de pagamento dos servidores (despesa com pessoal) e a RCL, cujo limite é de 60%, conforme o art. 19 da LRF.

A Tabela 3 mostra a evolução do quadro dos estados quanto à despesa com pessoal, relativamente à despesa total sem considerar a parcela de recursos que é transferida aos municípios, em termos percentuais.

Do ponto de vista global, observa-se que praticamente nenhum estado cumpriu em 2017, o último ano da série que foi considerado, o limite legal de 60%. Apenas BA e CE o atenderam. Se for considerada uma situação crítica de 70% ou mais, observa-se que houve uma tendência de piora ao longo da série, pois em 2008 havia 2 estados (AL e RS) além desse limite e, em 2017, havia 6 estados (AL, AP, MT, RN, RS, TO) superando-o.

Individualmente considerados, destaque positivo para o CE, único caso em que o limite de 60% não foi ultrapassado no período. Ultrapassaram-no uma vez AM, BA, RR e RJ, embora nesse último caso tenha ocorrido um aumento abrupto de 38,6 para 66,1 de 2016 para 2017. O limite legal foi ultrapassado duas vezes no AC, PB e RO, enquanto a situação crítica de 70% foi atingida ao menos por duas vezes por AL, AP, DF, MG, MT, RN, RS e TO.

Outro indicador importante é a proporção da dívida consolidada líquida dos estados em relação à RCL, conforme o art. 3º, I, da Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal, que prevê o limite de duas vezes a RCL como teto para a DCL.

A Tabela 4 mostra a situação estadual da relação DCL/RCL entre 2000 e 2016, ou seja, após a vigência da LRF. Observa-se que, do ponto de vista global, os estados apresentaram uma melhora. De fato, em 2000, estavam acima desse limite 7 estados: AL, GO, MA, MS, MT, RJ e RS. Em 2016, apenas RJ e RS continuavam acima do teto.

Individualmente considerados, destacam-se negativamente RS, que ao longo da série sempre apareceu com índice superior a 2, e também RJ, RN e MG. O índice de SP, apesar de inferior a 2, está alto no último ano do período.

2.4. Arrecadação própria e ICMS

Considera-se receita corrente própria aquela proveniente das Receitas Correntes, porém sem as transferências, de modo a medir a capacidade de arrecadação dos estados.

Estudo da OCDE (2016, p. 93) indica que reformas fiscais costumam aumentar a arrecadação própria dos entes subnacionais, diminuindo as transferências intergovernamentais. As vantagens de se ter uma boa arrecadação própria, capaz de suprir os serviços públicos essenciais, seriam: maior autonomia quanto à aplicação dos recursos; maior controle por parte da população; maior eficiência na mobilização de recursos de um país; maior cuidado na aplicação dos próprios recursos, quando comparado aos provenientes de transferências; e fixação de critérios mais objetivos quando da aplicação dos recursos (OCDE, 2016, p. 94).

Em outro estudo (OCDE, 2019, p. 5), afirma-se que os sistemas de financiamento dos governos subnacionais variam muito entre os países e em 2016 foi

possível aferir que, entre os países-membros da organização, cerca de 45% da receita era proveniente de impostos. Esse dado, porém, deve ser lido com cuidado, pois parte dos impostos pode ser dividida com o governo central.

De fato, na teoria do federalismo fiscal as despesas dos governos subnacionais devem ser cobertas por arrecadação própria, ou seja, estas devem ser a receita primária principal dos governos subnacionais. Nesse sentido, afirma-se que as transferências seriam suplementares (CHARBIT, 2009, p. 5).

No entanto, como a descentralização política tende a levar mais despesas para os governos subnacionais, na prática o que vai importar mesmo é como será feita a destinação dos recursos, que devem ser alocados no melhor nível possível de governo para a melhor efetividade na entrega dos serviços públicos. Incide aqui a ideia de que quanto mais próximo da população o nível de decisão, melhor será essa decisão (OATES, 1972, p. 1-2).

Essas ideias reforçam a necessidade de que os entes subnacionais atuem buscando maior esforço fiscal. A LRF estabelece como requisito da responsabilidade fiscal não só a instituição e a previsão, mas também a “efetiva arrecadação” dos tributos da competência do ente prevista na CF (art. 11). O esforço fiscal pode ser definido como aquele que mede o desempenho da arrecadação tributária, calculado pela razão entre receita tributária e PIB estadual (ARAÚJO; PAES, 2015, p. 55).

Em estudo destes últimos, que abrange o período de 1995 a 2009 e utiliza-se de técnica econométrica, os autores criam um índice (IEF – Índice de Esforço Fiscal) e concluem que a LRF contribuiu decisivamente para o esforço fiscal dos estados, embora tenha se verificado uma queda nos últimos três anos. Verificam ainda que o esforço fiscal sofre forte influência não apenas de variáveis econômicas estruturais como das instituições sociais, ou seja, fatores como “níveis educacionais, grau de informalidade da economia e o estabelecimento de regras confiáveis são fatores determinantes do esforço fiscal” (ARAÚJO; PAES, 2015, p. 66).

A Tabela 5 mostra, em termos percentuais, a proporção entre o que é arrecadado pelos estados, por intermédio de sua máquina administrativa, e a receita bruta total. Os dados referem-se aos anos de 2008 a 2017, em termos percentuais.

A análise global dos dados indica que a maioria dos estados possui arrecadação própria relevante e aumentou esse percentual no período considerado.

Merecem destaque positivo, com arrecadação superior a 80% do total: DF, MG, PR, RJ, RS, SC e SP. Com baixa arrecadação, estão AC, AP e RR.

Quanto ao esforço fiscal, destaque para AL, PA, PE, PI, RO e TO, que aumentaram em mais de 10 pontos a arrecadação no período. Mesmo entre os 3 estados com pior percentual de arrecadação, apenas o AP não cresceu.

Examinando um pouco mais de perto e considerando apenas a principal Receita Corrente dos estados, a Tabela 6 traz a arrecadação de ICMS, principal receita tributária, em alguns anos do período 1997 - 2018, em valores absolutos.

Comparando-se, de forma relativa, as maiores arrecadações de 1997 com as de 2018, chama a atenção que os 7 primeiros colocados são os mesmos no início e no fim da série: SP, MG, RJ, RS, PR, BA e SC. A única alteração é que em 2018 o RJ perde duas posições, passando a ser o 5º colocado.

Considerando os 8 últimos colocados, do pior para o menos pior, também são os mesmos em 1997 (AC, RR, AP, TO, PI, RO, SE e AL) e em 2018, com alguma alteração na sequência (RR, AP, AC, TO, AL, RO, SE e PI).

Assim como ocorreu na análise do IDH, esses resultados demonstram certa “resiliência” na capacidade de arrecadação dos estados. Novamente, há uma permanência na situação dos que mais e dos que menos arrecadam ao longo do período, porém, há uma tendência de melhora na arrecadação própria da maioria dos estados, inclusive com incremento no esforço fiscal considerável em alguns casos.

2.5. Transferências governamentais e o Fundo de Participação dos Estados – FPE

Relembrando a abordagem econômica do Federalismo Fiscal, o ideal seria que cada esfera de governo pudesse assumir as atribuições que poderia desempenhar da melhor maneira possível. O problema teórico que se coloca, então, é determinar a estrutura para situar as funções públicas, como a prestação de serviços, no nível mais apropriado para a tomada de decisão. Esse ajuste, porém, pode ser variável no tempo e de país para país, por isso é importante que sejam previstos mecanismos de adaptação (OATES, 1972, p. 2-3).

Independentemente de um estado ser federal ou unitário, é comum que a capacidade fiscal de uma esfera de governo não seja suficiente para atender os serviços públicos de sua competência. De acordo com a OCDE (2019, p. 5), estudo de 2016 apontou que, em média, 37% das receitas dos governos subnacionais de seus países-membros correspondem a transferências ou subsídios. As transferências contribuem para que níveis mínimos de prestação de serviços públicos sejam assegurados e para equalizar o esforço fiscal das esferas de governo, como ocorre nos EUA (OATES, 1972, p. 5).

Para isso existem as transferências, que podem ser de vários tipos. No caso brasileiro, importam principalmente as transferências obrigatórias constitucionais, que decorrem diretamente da CF, são regulamentadas em lei e são automáticas, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados - FPE. As transferências fiscais que compõem esse fundo são também redistributivas, buscando trazer equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação, e desvinculadas, uma vez que o ente que as recebe é livre quanto à sua utilização (BRASIL, 2016, p.19-20).

O FPE é composto, assim, por transferências incondicionais, consideradas um importante instrumento de redistribuição, de manutenção da equidade horizontal e de prevenção de distorções na distribuição de renda (OATES, 1972, p. 5), portanto está alinhado ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

Como se sabe, a Federação brasileira é marcada pela desigualdade na capacidade fiscal tanto de caráter vertical, entre os governos federal, estaduais e municipais,

quanto de caráter horizontal como, por exemplo, entre os próprios estados. Nesse quadro é que entram as transferências fiscais, em especial as intergovernamentais, cujos objetivos são: “proporcionar a equalização fiscal entre os entes federativos; promover o equilíbrio fiscal dos mesmos; assegurar a prestação de ações condizentes com as necessidades da população” (BRASIL, 2016, p. 4). Segundo REZENDE (2018, p. 222):

O objetivo de um regime de equalização fiscal é o de buscar a equiparação do orçamento de cada ente federado à dimensão das responsabilidades a cargo de governos de cada unidade que compõe a federação. Os casos mais conhecidos referem-se aos modelos adotados na Alemanha e no Canadá, nos quais as transferências intergovernamentais de recursos visam a reduzir as diferenças nas receitas orçamentárias *per capita* dos governos estaduais. Uma opção mais audaciosa é adotada na Austrália, em que o regime de equalização adiciona elementos que buscam não apenas equalizar as receitas *per capita*, mas também ajustar a capacidade orçamentária das províncias a diferenças nas necessidades e no custo de provisão dos serviços demandados pelas respectivas populações.

Em suma, os estados devem promover o Federalismo Fiscal mediante o manejo de recursos arrecadados de forma a reduzir as desigualdades entre eles, sempre tendo em vista a prestação adequada dos serviços públicos essenciais, tomando o cuidado de não se gastar mais do que se arrecada. Nesse sentido, o FPE é importante para o federalismo cooperativo. Segundo o STF (BRASIL, 2010, p. 275):

O modelo de distribuição das receitas tributárias adotado pela Constituição de 1988 – partilha por meio de fundos (art. 159, I) e participação direta no produto da arrecadação (arts. 157, 158 e 159, II) – possibilita a redução ou a atenuação das disparidades existentes entre as unidades da Federação. Isso porque os estados e municípios mais pobres, não obstante as inúmeras demandas sociais, possuem, em regra, menor arrecadação tributária direta, o que é compensado pelas transferências governamentais. Se mantido, em nosso país, modelo próprio do federalismo clássico (*dual federalism*), segundo o qual as unidades federadas deveriam se manter, exclusivamente, com o produto da arrecadação dos tributos de sua própria competência, o fosso socioeconômico entre os entes federativos apenas se aprofundaria, e não restaria atendida a exigência contida na parte final do art. 160, II, da Constituição.

Esse modelo de redistribuição e sua eficiência foi testado em estudo de SOUZA JUNIOR e GASPARINI (2016), que levou em consideração a necessidade de serviços para equilibrar a situação dos estados, a eficiência na provisão de bens e serviços e o esforço arrecadatório. Entre as conclusões a que chegaram, os estados que apresentaram as menores disponibilidades de serviços públicos foram AL, CE, MA, PE e PI, levando os autores a afirmarem que, “apesar das intenções constitucionais em relação ao FPE, ainda persistem acentuadas disparidades na oferta de serviços entre os estados do País”, não obstante terem também constatado que é “exatamente no Nordeste onde

se verificaram os maiores indícios de ineficiência na prestação de serviços públicos estaduais”. Os autores propõem novos coeficientes de transferências, diferentes dos coeficientes do FPE naquele momento.

A importância do fundo, entretanto, é inquestionável. A cota-parte do FPE é a principal receita estadual proveniente das transferências constitucionais (ANDRADE FILHO, 2000, p. 179). É formado pelo recolhimento de 21,5% do arrecadado pela União com o IR e o IPI, calculados sobre a receita líquida (art. 159, I, “a” da CF); o critério de rateio é definido por lei complementar (art. 161, II, da CF).

Após longo debate nas esferas política e judicial pela revisão dos critérios de distribuição do FPE (ASSUNÇÃO, 2013), atualmente é a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, alterada pela Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013, que regula o assunto. São considerados no cálculo os fatores população e o inverso da renda domiciliar *per capita* do ente beneficiário.

PAMPLONA (2008, p. 116) já questionara esses critérios antes da alteração da Lei Complementar nº 143, de 2013, pois seriam insuficientes para dimensionar o nível de desenvolvimento dos estados. Segundo a autora, tais fatores não conseguem capturar o valor do gasto necessário do estado para cumprir com suas atribuições, ou seja, “a demanda de serviços públicos essenciais”; em vez do critério da renda, entende que seria mais ajustado considerar o “atraso econômico-social”, utilizando-se índices que se refletem no lado social, como o Índice de Desenvolvimento Humano aplicado aos estados, o Índice de Condições de Vida¹¹ e outros. Em estudo posterior (NERY; PAMPLONA, 2016, p. 226-229), os autores analisam vários projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional que incorporam critérios socioeconômicos e socioambientais, o que evidenciaria uma “tomada de consciência” de ir além do fator puramente econômico.

Uma crítica recorrente se faz a respeito das transferências incondicionadas e, portanto, do FPE. É que, em regra, ocorre certa acomodação dos estados no incremento da arrecadação própria (PAMPLONA, 2008, p. 120).

Em estudo sobre o Brasil publicado nos primeiros anos após a promulgação da CF, SHAH (1990, p. 83) já se propunha a inclusão de um componente de esforço fiscal para a distribuição dessas transferências aos estados e municípios, como forma de incentivar essas esferas de governo a aumentar sua arrecadação própria.

A propósito dos incentivos e abordando a análise econômica do direito, SARAI; ALVES (2017) observam que “[...] é de suma importância a descoberta de que o ser humano age por incentivos. Essa descoberta, todavia, não é exclusiva da economia, tanto que o direito possui a sanção há muito tempo”.

A falta de esforço fiscal não é exclusividade nacional. Em razão do alto custo político existente para cobrar dos seus eleitores um aumento na arrecadação própria dos entes subnacionais, ocorre um movimento inercial por maiores transferências e

¹¹ Esse índice contempla cinco dimensões: educação, longevidade, renda, infância e habitação, conforme a mesma autora citada (PAMPLONA, 2008, p. 118).

menos impostos. Em muitos países, aumentar a arrecadação própria dos estados é um desafio político e econômico (CHARBIT, 2009, p. 16).

As transferências incondicionais também tendem a desestimular o comportamento fiscal responsável dos entes subnacionais, uma vez que, ao precisar cobrar por receitas próprias, há necessidade de prestar contas e melhorar a eficiência na prestação dos serviços públicos (OCDE, 2019, p. 11).

A Tabela 7 mostra, em termos percentuais, a relação entre as transferências recebidas da União e o total das receitas de cada estado, com a maioria dos estados tendendo a uma diminuição das transferências entre 2008 e 2017 com exceção de AP, ES, GO, MS e RJ.

AP é o estado com o maior nível de dependência, seguido por RR e AC. Na outra ponta, com baixa dependência, estão SP, MG, RJ, RS e DF. Destaque para a redução na dependência promovida por AL, PI, RO, PE e MA, superiores a 10% no período.

Considerando a média das transferências recebidas pelos países da OCDE (37%), estariam abaixo dela 15 estados: AM, BA, CE, DF, ES, GO, MG, MT, MS, PE, PR, RJ, RS, SC e SP. PA e RO estariam bem próximos desse limite.

Portanto, os resultados demonstram que há uma tendência geral de diminuição da dependência da União na maioria dos estados, porém há exceções que precisam de atenção. As diferenças entre os estados permite também vislumbrar a possibilidade de melhorar os critérios de rateio do FPE e de criar novos mecanismos que contribuam para a redução da desigualdade entre os estados.

2.6. Capacidade de pagamento (Capag)

Em geral, o perfil atual da dívida da maioria dos estados não é tanto de montante, mas de fluxo, como ilustra o caso do RJ (FMI, 2019, p. 27). Como ocorre com a maioria das economias mais desenvolvidas, cujos países possuem dívidas acima de 100% do PIB, a dívida em si não seria um problema, desde que haja capacidade de pagamento. Nesse sentido LUZIO DOS SANTOS (2019, p. 102):

É importante reforçar que a dívida pública não é, necessariamente, ruim, pois quando os recursos captados proporcionam investimentos em áreas especialmente importantes e estratégicas, como a modernização da pequena e média empresa e a melhoria das escolas públicas, ou fomentam a agricultura familiar, os déficits são compensados pela expansão da atividade e a melhoria nas condições de vida da população.

Cuida-se de critério para avaliar a situação fiscal de estados, DF e municípios que queiram obter empréstimos com garantia da União. A Portaria nº 501, de 24 de novembro de 2017, do então Ministério da Fazenda, trata da metodologia atual para a análise de pagamento dos entes subnacionais. Posteriormente, a Portaria STN nº 882, de 18 de dezembro de 2018, definiu os conceitos das variáveis utilizadas e os procedimentos a serem

adotados na análise pela União. Por ser um critério mais recente, considerou-se apenas o período de 2014 a 2019, no qual houve um aprofundamento da crise econômica.

As premissas são a simplificação dos cálculos, o aumento da abrangência e da capacidade de visualização mais rápida de medidas de ajuste fiscal porventura implementadas por algum ente, tornando o processo mais transparente e acessível. Utiliza-se como parâmetro o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCasp) e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o que deverá redundar em maior uniformização de conceitos e procedimentos. Definindo-se uma nota, como fazem as agências de classificação de crédito, objetiva-se incrementar o debate quanto à sustentabilidade fiscal dos entes federados.

Conforme o art. 1º da Portaria MF nº 501, de 2017, a classificação da capacidade de pagamento de um estado, do DF ou de um município que pleiteie garantia ou aval da União dependerá da análise de indicadores econômico-financeiros: endividamento, poupança corrente e liquidez (situação de caixa). O endividamento é o resultado da divisão entre dívida consolidada líquida¹² e receita corrente líquida; portanto, verifica o grau de solvência do ente federado. A poupança corrente é apurada pela divisão entre obrigações financeiras e disponibilidade de caixa bruta; ou seja, refere-se à relação entre receitas e despesas correntes, apurando se o ente tem condições de lidar com grandes quedas nas receitas atuais em um contexto de alta rigidez orçamentária. A liquidez considera disponibilidades de caixa e obrigações financeiras das fontes de recursos não vinculadas; indica, assim, se há caixa suficiente para cobrir obrigações devidas.

A cada indicador é atribuída uma letra (A, B ou C) para fins de classificação parcial do ente, obedecido o enquadramento apresentado em diferentes faixas de valores (art. 2º); finalmente, o art. 3º traz os parâmetros para a classificação final da capacidade de pagamento, de “A” a “D”, considerados os critérios anteriores.

Somente os entes que tenham capacidade de pagamento calculada e classificada como “A” ou “B” poderão receber garantia ou aval da União, mediante a concessão de contragarantias. No fim do processo, é possível ter um indicador claro que permite comparar os entes federativos de uma maneira uniforme, tornando viável avaliar se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional.

O critério, porém, também está sujeito a críticas, como apontado em estudo recente (FMI, 2019, p. 25-28), e poderia ser melhorado, com base na experiência internacional, em pontos como: maior importância aos níveis de débito, considerando-se inclusive juros e amortizações com vencimento nos 12 meses seguintes na análise do crédito; elaboração de análises prospectivas quanto à capacidade do estado de repagamento do

¹² É a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Dívida pública consolidada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses (art. 29 da LRF; art. 2º, III e V, da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal).

débito, com a utilização de um critério internacional (matriz de capacidade de repagamento); e efetuar uma análise de sustentabilidade do débito cobrindo cenários alternativos e testes de estresse, dentro de um quadro de análise de riscos e por períodos maiores.

A Tabela 8 traz as notas obtidas pelos estados, revelando a tendência de 2014 a 2019. Os resultados indicam que, no início da série, 5 estados possuíam nota A (AM, CE, ES, PA e TO) e 10 possuíam nota B (AC, AP, GO, MS, MT, PB, PI, RN, SC e SP), enquanto 11 estavam com nota C (AL, BA, DF, MA, MG, PE, PR, RJ, RO, RR e SE), e apenas o RS com nota D; em suma, 14 estados e o DF estavam aptos a obterem garantias e avais da União. Porém, passados cinco anos, os quais foram caracterizados por uma grave recessão econômica, os dados mais recentes mostram uma tendência de piora. Apenas o ES manteve nota A, enquanto 10 estados obtiveram nota B (AC, AL, AM, CE, PA, PB, PI, PR, RO e SP). Com nota C aparecem 13 UFs (AP, BA, DF, GO, MA, MS, MT, PE, RN, RR, SC, SE e TO) e aumentou para 3 aqueles com nota D (MG, RJ e RS).

Considerando que os dados que servem de base para a Capag são informados pelos próprios estados, tais resultados devem ser vistos com cuidado. Pesquisa publicada em outubro de 2019 (BRASIL, 2019c) verificou que há muitas inconsistências nos dados fornecidos pelas unidades da Federação. Por isso, o Tesouro Nacional elaborou uma classificação de tais entes – Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual –, cujo objetivo é “avaliar a consistência da informação publicada pelos estados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público, o Siconfi, e estimular a melhoria da qualidade dessa informação”¹³.

Foi atribuída uma pontuação a cada UF considerando as dimensões, gestão da informação, contábil, fiscal e contábil x fiscal, estando previsto ainda o aperfeiçoamento do *ranking* para as próximas pesquisas. O resultado aponta como melhores classificados AL, ES, PR, RO e SE; os piores avaliados foram RN, RR, AP, SP e MA.

Comparando os resultados da Capag com os desse *ranking*, é razoável presumir que em alguns casos as notas de alguns estados na Capag seriam piores. Por exemplo, entre os 10 estados com nota B em 2019, AC e SP estão classificados entre os 10 com dados mais inconsistentes. Por outro lado, os dados parecem corroborar a boa situação fiscal do ES, estado que mereceu destaque recente na imprensa (LEITÃO, 2019, p. 22).

É interessante constatar que, pela Capag, estados mais populosos possuem em 2019 nota D: MG, RJ e RS. Considerando o *ranking* acima, pode-se incluir também SP. De fato, conforme constatado pelo FMI (2019, p. 12), existe uma concentração dos débitos em MG, RJ e SP, estados da região Sudeste que respondem por 2/3 do total do débito das unidades federadas, 40% da população do país e 50% do PIB.

¹³ Conforme os dados de 11 de dezembro de 2019, o *ranking*, pela ordem, seria o seguinte: 1^a) AL/ES (176,97); 2^a) PR/RO/SE (171,72); 3^a) AM (167,49); 4^a) TO (166,47); 5^a) MG (162,24); 6^a) PE (161,22); 7^a) RJ/SC (160,89); 8^a) MS (157,00); 9^a) PA (155,76); 10^a) PI (151,75); 11^a) CE (150,40); 12^a) GO (150,18); 13^a) BA (147,30); 14^a) RS (145,26); 15^a) PB (141,03); 16^a) AC (138,05); 17^a) MT (136,70); 18^a) DF (135,68); 19^a) MA (134,33); 20^a) SP (128,35); 21^a) AP (120,84); 22^a) RR (115,60); 23^a) RN (93,48). Fonte: BRASIL, 2019g.

Os três estados estão próximos ou superaram o limite de 200% da RCL previsto na LRF (Tabela 4).

Ao menos em tese, uma nota baixa indica menor capacidade do ente federado em conseguir empréstimos, uma vez que não dispõe de uma garantia ou um aval da União, os quais muitas vezes são necessários. Por outro lado, como o ente federado deve ofertar à União contragarantias que são baseadas em receitas próprias, haveria uma margem menor para o ente federado dispor de seus recursos para cumprir com suas atribuições. Os estados com menor capacidade de pagamento tendem a ter mais pobreza e desigualdade, pois possuem menor capacidade econômica e, na prática, é como se tivessem menor autonomia financeira. E como essa aparece no cerce da autonomia política, os estados que apresentam um histórico de comprometimento da capacidade econômica não teriam sua viabilidade justificada, do ponto de vista econômico-financeiro.

Concluindo, considerando boas as informações trazidas pela Capag desde a sua implementação, apresentam tendência de viabilidade, por terem mantido na maior parte do período 2014-2019 notas A e B, os seguintes estados: AC, AM, AP, CE, ES, PA, PB, RR e SP. Possuem ainda nota B em ao menos metade do período, embora nota pior nos demais: AL, MA, MT, PI, PR, RO e SC. Assim, teríamos 16 estados fiscalmente sustentáveis.

CONCLUSÃO

Com base nos dados anteriormente levantados, é possível apontar a situação fiscal e levantar algumas tendências quanto à sustentabilidade dos estados.

Quando vistos em conjunto, os estados apresentam certo padrão de comportamento após a CF: no início da década de 1990, a situação fiscal se deteriorou e, após as renegociações com o governo federal na segunda metade do período, houve certa melhora; com a LRF em 2000, houve melhora geral na gestão fiscal dos entes até 2008, quando a situação começa a se deteriorar novamente até atingir o ápice de 2014; ao longo dos anos seguintes, novamente há certa melhora, mas a situação permanece crítica principalmente para alguns estados.

De certa forma, a situação fiscal acompanha o cenário econômico, tendendo a ser melhor quando a economia vai bem, como mostram os dados referentes ao resultado primário e a receita corrente líquida. Os limites adotados pela LRF estão atrelados à receita, fazendo com que um aumento da receita induza a um aumento da despesa, porém, quando há uma diminuição da receita nem sempre é possível diminuir a despesa. Isso induz problemas procíclicos, o que ajuda a explicar o comportamento conjunto dos estados, do ponto de vista fiscal. Entretanto, quando vistos separadamente, os estados apresentam resultados muito diferentes conforme o critério adotado.

Alguns estados concentram a maior parte do endividamento, item particularmente preocupante para RJ, RS, MG e SP. Embora tenham pujança econômica, apresentam fragilidade em sua capacidade de pagamento, situação que exige maior responsabilidade na gestão fiscal que não comprometa o fornecimento dos serviços públicos

essenciais. Cuida-se de uma situação particular dos 4 estados na Federação (IFI, 2018, p. 22).

Quando se verifica a relação entre a capacidade de gerar arrecadação própria ou as transferências governamentais recebidas em relação à receita total de cada estado, há uma tendência de manutenção da situação, pois os estados que há 30 anos tinham menor arrecadação própria e maior recebimento de transferências são os mesmos atualmente. Embora esse resultado possa ser atribuído à demora na mudança dos critérios de rateio do FPE, verificou-se que, tanto em 1995 como em 2018, os estados que mais receberam repasses foram BA, CE, MA, PA, PB e PE, enquanto que os estados que mais arrecadaram também foram os mesmos, apenas com algumas posições sendo trocadas entre os seis primeiros: BA, MG, PR, RJ, RS e SP. Na outra ponta, os oito estados com pior arrecadação, são: AC, AL, AP, PI, RO, RR, SE e TO.

Esse último resultado guarda certa sintonia quando analisados índices mais genéricos, como o IDHM. Nesse caso, os seis primeiros colocados são os mesmos em 1991 e em 2017, com variação na sequência ao longo desses anos: DF, PR, RJ, RS, SC e SP. Se considerados os oito piores estados, apenas dois conseguiram se destacar no período: CE e TO. Os outros seis permaneceram os mesmos: AC, AL, BA, MA, PB e PI. Mas houve uma piora considerável nos casos de PA e SE.

Lembrando sempre que deve haver uma visão de conjunto em uma Federação como o Brasil, de caráter cooperativo, para que os projetos de cada nível de governo caminhem harmonicamente (BRASIL, 2019b, p.3), os resultados dos últimos 30 anos mostram que os estados têm problemas comuns e alguns deles, dificuldades próprias. No entanto, a Federação apresenta tendência de ser sustentável, porém, seria mais viável caso fosse composta por menos estados, algo em torno de 2/3 do número atual, tendo em vista a tendência apresentada pela combinação dos critérios socioeconômicos e fiscais.

Como interesses políticos, históricos e culturais dificilmente permitiriam uma alteração no número atual de estados, cada um merece um olhar de acordo com suas dificuldades, daí a necessidade de políticas públicas. Por exemplo, além dos já citados que possuem problemas de capacidade de pagamento (MG, RJ, RS e SP), estados como AC, AP e RR precisam melhorar sua arrecadação própria, mas também PB, RN, SE e TO devem depender menos de transferências da União; AL, MA, PA e PI necessitam de programas para subir posições no IDHM, assim como BA e PE que, no entanto, possuem boa receita própria.

De qualquer forma, há necessidade de um aperfeiçoamento do pacto federativo, visando a quebrar a perpetuação do *status quo* a que alguns estados parecem presos. Para tanto, apresentam-se algumas sugestões, das quais algumas previstas na PEC nº 188, de 2019.

Inicialmente, devem ser definidos os serviços públicos essenciais e assegurados os recursos necessários à realização desses, com a especificação das competências de cada esfera de governo (OCDE, 2019, p. 10-11), para que todo cidadão saiba de quem cobrar

e, assim, melhorar a transparência. Caso o nível de governo local não tenha condições de suprir um serviço público essencial, dada a grande desigualdade existente na Federação, deve ser suprido com transferências do governo regional ou nacional, o mesmo valendo se a incumbência for de um governo regional, quando será o caso de ser suprido pelo governo federal. Na “Justificação” da apresentação da PEC nº 188, de 2019, consta expressamente que um dos objetivos da proposta é justamente a “descentralização de recursos para estados e municípios, para que os recursos cheguem de fato à população”.

Segundo, a União deve estabelecer, como política de Estado, o desenvolvimento regional, assumindo seu papel de coordenação entre os estados. Trata-se de dar maior eficácia ao Federalismo cooperativo, com base em uma política nacional de desenvolvimento e mediante a adoção de políticas públicas adequadas e diminuindo-se as diferenças entre os estados (BERCOVICI, 2004, p. 94-96). O “combate às desigualdades regionais” aparece na “Justificação” da PEC nº 188, de 2019, ao mencionar a necessidade de avaliação periódica de “incentivos e benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira”, visando à análise de sua “efetividade, proporcionalidade e focalização”.

O terceiro ponto seria a criação de um fórum permanente de coordenação entre os entes federados, para que sejam estabelecidos pontos comuns de entendimento e evitadas, ao máximo, as disputas judiciais, que ao longo do tempo minam a responsabilidade fiscal (OCDE, 2019, p. 12). A previsão da criação do Conselho Fiscal da República, conforme o art. 4º da PEC nº 188, de 2019, ao acrescentar o art. 135-A à CF, é altamente recomendável.

Quarto, a criação de um órgão técnico de monitoramento da situação fiscal dos estados (FMI, 2019, p. 40; TINOCO, 2018, p. 340), que poderia estar ligado ao Senado Federal. A Instituição Fiscal Independente - IFI já atua nesse sentido e sua missão deve ser institucionalizada para que os resultados ganhem cada vez mais credibilidade e sirvam de parâmetro para os governos. Por exemplo, o Estudo Especial nº 8 apontou a rigidez orçamentária que limita a capacidade de resposta em matéria de finanças públicas e um problema estrutural de desequilíbrio das contas públicas (IFI, 2018, p. 35). Nesse sentido, considera-se um avanço a previsão de um “órgão central de contabilidade” no art. 163-A da CF, previsto no art. 3º da PEC nº 188, de 2019.

Quinto, a unificação dos critérios contábeis e a padronização dos procedimentos, em um contínuo processo de aperfeiçoamento, como, por exemplo, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCasp. Todos os estados devem fornecer dados que sejam uniformemente aplicados ao órgão de monitoramento, para uma gestão fiscal mais transparente, melhorando a qualidade das informações (FMI, 2019, p. 48; IFI, 2018, p. 35). Um exemplo dessa necessidade é a contabilidade criativa quanto aos limites de despesa com pessoal (TINOCO, 2018, p. 308). Isso inclui os Tribunais de Contas dos estados e o da União, cujos entendimentos devem ser unificados em prol da Federação, conforme consta do art. 2º da PEC nº 188, de 2019, na redação para o art. 71, XII, da CF.

Sexto, há necessidade da criação de um fundo na esfera estadual, cujos recursos serviriam para cobrir períodos de baixo crescimento econômico que se refletem na situação fiscal dos estados, bem como para servir como instância de socorro, sem participação da União (FMI, 2019, p. 36-37). Os recursos para o fundo poderiam vir dos *royalties* do petróleo, para que não sejam consumidos rapidamente pelo governo de plantão. Isso aumentaria a responsabilidade fiscal entre as gerações e entre os próprios estados, contribuindo para melhor equilíbrio fiscal em longo prazo, o que possibilitaria o atendimento dos serviços públicos essenciais e teria efeitos mais duradouros contra a pobreza e as desigualdades regionais. Como exemplo dessa boa prática há o ES, que criou, entre outros fundos, o Fundo Soberano com parte dos recursos do petróleo, uma espécie de poupança intergeracional (LEITÃO, 2019, p. 22). O art. 2º da PEC nº 188, de 2019, acrescenta o § 3º ao art. 20 da CF, pelo qual a União transferirá recursos, entre eles os provenientes de *royalties* do petróleo, aos estados e municípios, mediante lei que estabelecerá percentuais, base de cálculo, condições e critérios de distribuição, entretanto não há menção expressa à criação de um fundo como o acima recomendado.

Sétimo, desenvolver índices de mensuração do esforço fiscal dos estados no incremento de sua arrecadação própria, se possível mediante o estabelecimento de prêmios ou incentivos (CHARBIT, 2009, p. 16), cuja fonte poderia ser um percentual sobre o fundo dos *royalties* do petróleo. É que as transferências governamentais devem ser fontes auxiliares de recursos, evitando-se a dependência de outro ente (CARVALHO FILHO, 2001, p. 202). Como exemplo, podem ser citados AL e MA, que implementaram recentemente programas de fiscalização (WATANABE, 2019, p. 4-5). A necessidade de maior esforço fiscal aparece na “Justificação” da PEC nº 188, de 2019, porém, não há referência a índice específico.

Finalmente, deve ser perseguida a redução das desigualdades entre os estados, mediante a instituição de mecanismos de equalização fiscal, com a adoção de um programa de caráter permanente que eleve os estados de menor saúde financeira a um nível maior, porém, sem que isso implique retrocesso para os estados com melhor saúde financeira. Entendida como o “cimento” que une uma Federação (CANADÁ, 2006, p. 1), a equalização fiscal tem por finalidade estabelecer um nível mínimo de atendimento dos serviços públicos essenciais, cumprindo um papel essencial na descentralização (OCDE, 2016, p. 97).

A implementação dessas ideias, que se traduzem em verdadeira reforma fiscal, em dimensão mais ampla do que a reforma tributária, contribuiria para o fortalecimento do Federalismo cooperativo, trazendo maior sustentabilidade à Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Ana Carla. Imaturidade fiscal. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,imaturidade-fiscal,70002707772>>. Acesso em: 18 dez. 2019.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova [on-line]. 1994, nº 33, pp. 165-183. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a12n33.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2019.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização Fiscal: Revendo Ideias**. Ensaios, FEE, Porto Alegre, (15) 2: 353-390, 1994. Disponível em: <<https://revistas.fee.tcche.br/index.php/ensaios/article/view/1718>>. Acesso em: 2 maio 2019.

ANDRADE FILHO, Luiz Marques. **Uma análise dos impactos da descentralização fiscal no Brasil sobre o equilíbrio orçamentário dos Estados**. O&S Organizações e Sociedade, v. 7, nº 19, set/dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v7n19/12.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

APPY, Bernard. Reforma tributária e pacto federativo. **O Estado de S.Paulo**, Economia. São Paulo, 29 out. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-tributaria-e-pacto-federativo,70003067525>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ARAÚJO, Jevuks Matheus; PAES, Nelson Leitão. **Os determinantes institucionais do esforço fiscal nos estados brasileiros**. Ipea, Planejamento e Políticas Públicas, 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/471>>. Acesso em: 7 set. 2019.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política** nº 24, Curitiba, jun. 2005, p. 69-75. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ARRETCHE, Marta; SCHLEGEL, Rogério. **Os estados nas federações. Tendências gerais e o caso brasileiro**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Documento para discussão # IDB-DP-334. Disponível em: <https://www.resbr.net/wp-content/uploads/historico/Os_estados_nas_federacoes_Tendencias_gerais_e_o_caso_brasileiro.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

ASSONI FILHO, Sérgio. A lei de responsabilidade fiscal e o federalismo fiscal. In: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri/SP: Manole, 2004, p. 223-261.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. Repercussões da omissão legislativa na definição dos critérios de rateio no fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. Vol. 21, nº 111, p. 313-336, jul/ago. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. Gustavo Franco. **Coleção História Contada do Banco Central do Brasil**, v. 22. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019a. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/historiacontada/publicacoes/hc_bc_volume_22_gustavo_franco.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2019.

_____. **Planos econômicos fracassaram em derrotar a superinflação até a chegada do real**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019b. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/355/noticia>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

_____. **O que é inflação.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2019c. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/oqueinflacao>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Acórdão. ADI 875/DF. Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF, ADI nº 3.243/DF). Relator Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 24.02.2010. Publicação 30.4.2010. Ementário nº 2399-2. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610258>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. Senado Federal. **Pacto federativo.** Senado notícias, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>>. Acesso em: 2 maio 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União.** Princípios básicos. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2020.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2016.** Versão final, dez. 2017. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais-2017>>. Acesso em 19 set. 2019.

_____. _____. _____. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018.** Nov. 2018a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+financas+dos+entes+subnacionais+versao+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019.** Ago. 2019a. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:i:9731352684720>>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 948,** 19 a 23 ago. 2019b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

_____. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro lança o Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual.** 2019c. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/tesouro-lanca-o-ranking-da-qualidade-da-informacao-contabil-e-fiscal-estadual>>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. Ministério da Economia. Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. **Boletim de arrecadação disponível de dezembro de 1996 até a presente data.** Atual. 18 jun. 2019e. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/boletim-do-icms/@@consulta_arrecadacao>. Acesso em: 14 jan. 2020.

_____. _____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais – Coint.** Planilha

FPE.xls. Dez. 2019f. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. _____. Tesouro Nacional Transparente. Dez. 2019g. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/ranking-da-qualidade-da-informacao-contabil-e-fiscal-estadual>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

CANADA. Ministério das Finanças do Canadá. Pour réaliser um dessein national. Remettre la péréquation sur la bonne voie. Résumé. 2006. Disponível em: <<http://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006-1Ef.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível de pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Máira Rocha. (org.) **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 391-422. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1eal>>. Acesso em: 1º set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: Aspectos Atuais. **Revista da EMERJ**, v. 4, nº 15, 2001. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_200.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

CASTRO, Alexandre Samy de. O método quantitativo na pesquisa em direito. In: MACHADO, Máira Rocha. (org.) **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 39-82. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1eal>>. Acesso em: 1º set. 2019.

CHARBIT, Claire. **Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries**. OECD Working Papers on Fiscal Federalism nº 11. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11. Disponível em: <<https://www.oecd.org/ctp/federalism/44349057.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri/SP: Manole, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Federalismo, Liberdade e Direitos Fundamentais. **REI – Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 4, nº 1, p. 118-157, ago. 2018. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/266>>. Acesso em: 22 nov. 2019. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.266>.

DIVISÃO dos royalties do petróleo deve obedecer a princípios de boa gestão. **Valor Econômico**. Brasil, 7 nov. 2019.

DOELLINGER, Carlos Von. A lógica do Pacto Federativo. **Correio Braziliense**. Distrito Federal. 8 ago. 2019, Opinião.

FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (2019). Brazil - Technical Assistance Report – Strengthening The Framework For Subnational Borrowing. **IMF Country Report nº 19/302**. Washington, D.C., set/2019. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/19/Brazil-Technical-Assistance-Report-Strengthening-the>>

-Framework-for-Subnational-Borrowing-48693>, 1BRAEA2019003.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica interdisciplinar. In: CONTI, José Mauricio (org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri/SP: Manole, 2004, p. 15-31.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html>>. Acesso em: 17 set. 2018.

IFI - INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Estudo Especial nº 8**. Observatório das Finanças Públicas Estaduais, dez. 2018. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551069/EE_08_Observatorio_Estados.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

_____. 2019. Finanças estaduais.xlsx. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/financas-subnacionais/view>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013** – Brasília: IPEA: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html>>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____. **Radar IDHM: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017** – Brasília: IPEA: PNUD: FJP, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190416_rada_IDHM.pdf>. Radar IDHM PNADC_2019_Book.pdf. Acesso em 22 out. 2019.

LEITÃO, Miriam. Nos fundos, o segredo do ES. **O Globo**. Economia. Rio de Janeiro. 17 dez. 2019.

LUZIO DOS SANTOS, Luís Miguel. **Da economia à ecossocioeconomia: compreender para transformar**. Londrina: Eduel, 2019.

MACIEL, Pedro Jucá. **O impacto das despesas de pessoal nas finanças estaduais e os desafios a serem enfrentados**. Mar. 2016. Disponível em: <<https://pedrojuacamaciell.com/2016/03/10/o-impacto-das-despesas-de-pessoal-nas-financas-estaduais-e-os-desafios-a-serem-enfrentados/>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**, 1787-1788; apresentação Isaac Kramnick; tradução Maria Luíza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARTIN, André Roberto. **As fronteiras internas e a questão regional no Brasil**. 1992. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://largo.ufflch.usp.br/sites/largo.ufflch.usp.br/files/u97/Tese%20Andr%C3%A9%20Martin.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Nacional, 2. ed. Atualizada, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2019.

NERY, Adriana Dantas; PAMPLONA, Karla Marques. A reforma do fundo de participação dos estados diante do desafio do desenvolvimento sustentável. In: MERLIN, Lise Vieira da Costa Tupiassu; MENDES NETO, João Paulo (coord.). **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2016; p. 201-233.

O ATLAS. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2019. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/perguntas_frequentes/#9>. Acesso em: 23 out. 2019.

O BRASIL perde posição no IDH. **O Estado de São Paulo**. Notas e informações, Cenário político-econômico, Colunistas. São Paulo, 10 dez. 2019.

OATES, Wallace E. (1972) **Fiscal Federalism**. Trad.: Federalismo fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. Disponível em: <<https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OECD/KIPF (2016), **Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work**, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264254053-en>>. Acesso em: 22 ago. 2019.

_____. OCDE (2019). **Making Decentralisation Work. A Handbook for policy-makers**. Disponível em: http://www.oecd.org/cfe/Policy%20highlights_decentralisation-Final.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. [2019a]. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>>. Acesso em: 22 out 2019.

_____. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. [2019b] Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html>>. Consulta em 8 maio 2019.

PAMPLONA, Karla Marques. Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional: uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Tributário da APET**. Vol. 5, nº 18, p. 103-123, jun. 2008.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal e gestão pública. In: NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (org.). **Desafios da nação: artigos de apoio**, volume 1. Brasília: Ipea, 2018; p. 203-228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180327_desafios_da_nacao_apoio_voll.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**, dez. 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Jose_Ro

berto_Afonso/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas/links/547dcb070cf285ad5b08ad2f.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2019.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. **Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SANTOS, Murillo Giordan. **Introdução do IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) no Sistema Tributário Brasileiro**: relatório de pesquisa apresentado à FAPESP. Franca, 2001.

SARAI, Leandro; ALVES, Ricardo de Paula. **Direito e economia, análise econômica do direito e jurimetria: uma introdução**. 2017. Disponível em: <<https://lil666.jusbrasil.com.br/artigos/399043490/direito-e-economia-analise-economica-do-direito-e-jurimetria>>. Acesso em 5 fev. 2020.

SEIS estados quebrados reduzirão rombo em 2020. **Valor Econômico**. Brasil, 17 out. 2019.

SHAH, Anwar. 1990. **The new fiscal federalism in Brazil** (English). Policy, Research, and External Affairs working papers; no. WPS 557. Public economics. Washington, DC: World Bank. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/480641468743787324/The-new-fiscal-federalism-in-Brazil>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagem prática para os Municípios**. São Paulo: Scortecci, 2002.

SILVA, Thiago Christiano; GUERRA, Solange Maria; TABAK, Benjamin Miranda. **Fiscal Risk and Fiscal Fragility**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2019. Working paper nº 495. Disponível em: <<https://bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps495.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. **Amecânica do federalismo**. Migalhas, 2006. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI25113,61044-A+mecanica+do+federalismo>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SOUZA JUNIOR, Celso Vila Nova de; GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, nº 4, p. 803-832, dez/2006. Disponível em (Available from): <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612006000400006&lng=en&nrm=i>so>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612006000400006>. Acesso em: 7 set. 2019.

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, nº 50, p. 299-344, dez. 2018. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16843/3/PRArt_Sustentabilidade%20fiscal%20dos%20estados%20brasileiros_compl_BD.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Estudo de Viabilidade Municipal – EVM. Nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/estudo-de-viabilidade-municipal/296299/area/10.00308470.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2018.

UM PACTO federativo desequilibrado. **O Estado de S. Paulo**. Forum Estadão, Nacional, Política. São Paulo, 26 abr. 2018, p. A11.

WATANABE, Marta. Receitas crescem mais nas capitais que nos Estados. **Valor Econômico**, Brasil. São Paulo, 28, 29 e 30 dez. 2019, p. A4.

TABELAS

Tabela 1 – Ranking do IDHM das unidades da Federação – Brasil - 1991/2017

UF	1991 (a)	2000 (b)	2010 (c)	2017 (d)	Posição nos anos citados	Variação (d-a)
DF	0,616	0,725	0,824	0,850	1ª - 1ª - 1ª - 1ª	0,234
SP	0,578	0,702	0,783	0,826	2ª - 2ª - 2ª - 2ª	0,248
SC	0,543	0,674	0,774	0,808	4ª - 3ª - 3ª - 3ª	0,265
PR	0,507	0,650	0,749	0,796	6ª - 6ª - 5ª - 4ª	0,289
RS	0,542	0,664	0,746	0,792	5ª - 4ª - 6ª - 5ª	0,250
RJ	0,573	0,664	0,761	0,787	3ª - 4ª - 4ª - 6ª	0,214
MG	0,478	0,624	0,731	0,787	10ª - 8ª - 9ª - 7ª	0,309
ES	0,505	0,640	0,740	0,778	7ª - 7ª - 7ª - 8ª	0,273
MT	0,449	0,601	0,725	0,772	13ª - 11ª - 11ª - 9ª	0,323
GO	0,487	0,615	0,735	0,769	9ª - 9ª - 8ª - 10ª	0,282
MS	0,488	0,613	0,729	0,766	8ª - 10ª - 10ª - 11ª	0,278
RR	0,459	0,598	0,707	0,752	12ª - 12ª - 13ª - 12ª	0,293
TO	0,369	0,525	0,699	0,743	25ª - 18ª - 14ª - 13ª	0,374
AP	0,472	0,577	0,708	0,740	11ª - 13ª - 12ª - 14ª	0,268
CE	0,405	0,541	0,682	0,735	20ª - 16ª - 17ª - 15ª	0,330
AM	0,430	0,515	0,674	0,733	15ª - 22ª - 18ª - 16ª	0,303
RN	0,428	0,552	0,684	0,731	16ª - 14ª - 16ª - 17ª	0,303
PE	0,440	0,544	0,673	0,727	14ª - 15ª - 19ª - 18ª	0,287
RO	0,407	0,537	0,690	0,725	19ª - 17ª - 15ª - 19ª	0,318
PB	0,382	0,506	0,658	0,722	23ª - 24ª - 23ª - 20ª	0,340
AC	0,402	0,517	0,663	0,719	21ª - 21ª - 21ª - 21ª	0,317
BA	0,386	0,512	0,660	0,714	22ª - 23ª - 22ª - 22ª	0,328
SE	0,408	0,518	0,665	0,702	18ª - 19ª - 20ª - 23ª	0,294
PA	0,413	0,518	0,646	0,698	17ª - 19ª - 24ª - 24ª	0,285
PI	0,362	0,484	0,646	0,697	26ª - 25ª - 24ª - 25ª	0,335
MA	0,357	0,476	0,639	0,687	27ª - 26ª - 26ª - 26ª	0,330
AL	0,370	0,471	0,631	0,683	24ª - 27ª - 27ª - 27ª	0,313

Fontes: Ipea; 2013, 2019 (adaptado pelo autor). Nota: unidades federativas em ordem decrescente e conforme sua posição relativa em 2017.

Tabela 2 – Resultado Primário dos estados – Brasil - 2008-2017

UF/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	226	-209	-417	95	-365	-423	-399	-56	476	167
AL	592	496	669	714	578	518	-355	908	1307	388
AM	622	-529	-132	665	1082	206	-200	288	897	1276
AP	606	459	581	861	69	12	219	379	-279	447
BA	1246	419	611	561	1087	315	1108	-401	-1368	-318
CE	1286	301	-809	250	-476	451	-1405	-624	1291	515
DF	197	107	568	657	752	117	272	-1468	338	192
ES	1259	328	-331	624	924	-291	-489	504	555	865
GO	1012	853	-36	2081	76	152	-887	1144	2242	1475
MA	865	396	-22	906	353	-26	-773	328	1120	-362
MG	2759	1207	1217	2479	3249	-181	36	446	1148	-485
MS	1070	513	256	374	598	366	-70	2059	74	-475
MT	695	215	476	560	2646	-21	433	777	679	129
PA	427	82	-233	1200	1429	593	722	387	654	32
PB	434	364	-51	570	38	72	-169	-33	797	585
PE	772	-587	312	-317	-1231	-1615	-2003	319	777	-292
PI	277	-146	156	507	466	-491	-118	87	-214	114
PR	1915	1378	1428	2195	1513	4052	-5901	3438	962	340
RJ	3238	-31	-132	941	-2666	-6441	-9358	-3628	-5967	-5965
RN	353	-81	272	463	568	456	1527	202	306	124
RO	663	281	260	785	514	227	621	528	737	260
RR	385	-94	17	355	309	-171	349	453	702	307
RS	2591	2194	2307	2058	36	-142	-1255	-1212	1742	408
SC	1376	271	563	1038	-154	476	-402	125	-227	-459
SE	145	-462	-717	-158	-131	36	169	-54	259	-256
SP	4391	2510	6359	9067	10479	7703	904	7566	4867	9129
TO	266	192	113	474	609	277	459	402	298	334

Fonte: IFI, 2019 (adaptado pelo autor). Nota: em R\$ milhões, a preços correntes.

Tabela 3 – Despesa pessoal/despesa total, excluída a parcela dos municípios (%) – Brasil – 2008-2017

UF/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	46,5	40,1	38,6	45,1	46,7	43,4	42,8	54,8	67,8	64,0
AL	71,6	72,2	59,3	66,6	64,5	62,3	55,3	67,6	72,0	72,0
AM	51,7	49,5	47,7	53,7	54,8	45,4	46,7	56,2	56,0	60,6
AP	49,0	49,0	54,5	54,1	52,4	51,4	52,6	62,1	71,7	70,1
BA	57,0	57,5	54,3	55,1	55,7	56,3	56,7	63,2	59,9	59,3
CE	55,8	52,6	47,6	51,0	56,4	48,2	57,7	56,1	57,1	58,0
DF	54,1	45,1	49,1	59,7	58,9	57,9	60,7	75,0	71,4	63,0
ES	32,9	33,2	34,2	48,6	49,8	52,3	52,4	65,5	67,1	66,8
GO	60,6	63,1	60,6	66,8	58,3	58,5	56,4	68,5	69,2	66,7
MA	55,6	56,2	46,7	44,4	54,3	56,6	53,5	64,1	62,6	60,0
MG	56,8	55,4	57,0	60,2	62,8	60,9	66,7	71,5	71,3	68,9
MS	45,0	43,8	43,4	42,5	63,0	60,6	56,7	65,3	66,8	68,0
MT	53,9	51,9	55,5	59,5	62,3	56,2	60,4	73,5	93,5	74,6
PA	41,7	42,8	41,2	64,0	63,9	63,1	62,2	66,5	67,0	65,7
PB	52,6	57,6	58,8	56,7	59,2	53,7	54,4	59,8	62,5	62,7
PE	55,6	52,0	50,7	50,8	50,5	49,9	51,6	63,1	64,3	65,4
PI	36,8	35,2	38,2	43,7	41,5	40,4	59,8	67,2	60,3	62,8
PR	66,5	66,4	66,3	71,2	69,4	56,7	68,5	68,9	63,2	64,2
RJ	28,8	28,8	28,3	28,1	25,3	29,4	31,7	35,1	38,6	66,1
RN	44,6	43,6	44,2	48,6	49,7	63,2	62,4	79,5	79,6	78,5
RO	53,3	52,9	51,7	57,3	58,3	57,4	56,2	59,5	66,0	65,2
RR	43,5	38,9	41,3	41,3	45,5	44,5	44,7	59,8	56,4	60,8
RS	72,1	40,3	37,8	39,4	67,1	66,3	68,1	78,7	77,7	78,6
SC	36,6	35,5	36,8	59,3	58,2	60,6	59,5	65,0	65,8	66,0
SE	64,4	64,8	58,1	44,4	63,1	64,1	61,5	67,3	66,1	68,5
SP	36,3	35,6	35,1	36,1	37,2	53,7	52,6	64,7	64,8	63,8
TO	39,2	47,0	48,6	57,0	57,0	56,8	52,1	70,8	69,6	70,1

Fonte: IFI, 2019 (adaptado pelo autor).

Tabela 4 – Despesa Corrente Líquida/Receita Corrente Líquida - DCL/RCL (%) – Brasil – 2000-2016/ago., anos pares

UF\Ano	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016/8
AC	1,04	0,73	0,62	0,52	0,28	0,54	0,58	0,74	0,79
AL	2,23	2,36	2,64	2,22	1,97	1,62	1,5	1,54	1,18
AM	1	0,67	0,45	0,33	0,13	0,27	0,15	0,31	0,45
AP	0,05	0,28	0,23	0,11	0,04	0,18	0,18	0,41	0,2
BA	1,64	1,82	1,42	1,02	0,72	0,52	0,49	0,4	0,53
CE	0,87	1,18	0,92	0,60	0,24	0,28	0,28	0,42	0,47
DF	0,36	0,4	0,28	0,33	0,16	0,18	0,1	0,21	0,31
ES	0,98	1,16	0,73	0,34	0,1	0,17	0,15	0,27	0,25
GO	3,13	2,77	2,21	1,82	1,4	1,3	1,02	0,9	1,01
MA	2,58	2,73	1,74	1,15	0,74	0,64	0,41	0,46	0,39
MG	1,41	2,63	2,24	1,89	1,76	1,82	1,75	1,79	1,85
MS	3,1	3,1	2,33	1,81	1,15	1,2	1,05	0,98	N.D.
MT	2,5	1,59	1,3	1,1	0,7	0,55	0,3	0,42	0,35
PA	0,57	0,67	0,6	0,44	0,28	0,29	0,11	0,1	0,08
PB	1,53	1,42	1,08	0,76	0,48	0,36	0,26	0,37	0,33
PE	0,86	1,25	1,04	0,67	0,42	0,38	0,46	0,58	0,55
PI	1,73	1,64	1,42	0,85	0,6	0,54	0,5	0,61	0,44
PR	1,29	1,24	1,08	1,26	1,19	0,89	0,6	0,58	0,34
RJ	2,07	2,35	2,04	1,72	1,6	1,56	1,65	1,78	2,02
RN	0,71	0,65	0,38	0,26	0,19	0,2	0,11	0,16	0,05
RO	1,11	1,45	1,03	0,72	0,5	0,54	0,45	0,62	0,53
RR	0,31	0,35	0,04	0,1	-0,13	0,04	0,2	0,18	0,33
RS	2,66	2,79	2,83	2,53	2,34	2,14	2,18	2,09	2,11
SC	1,83	1,95	1,64	1,09	0,77	0,63	0,41	0,45	0,45
SE	0,88	0,73	0,65	0,57	0,22	0,33	0,53	0,57	0,65
SP	1,93	2,27	2,23	1,89	1,63	1,53	1,54	1,48	1,7
TO	0,35	0,37	0,35	0,13	0,1	0,16	0,21	0,33	0,32

Fonte: IFI, 2019 (adaptado pelo autor). Nota: n.d. – não disponível.

Tabela 5 – Receita Corrente Própria/Receita Bruta (%) – Brasil, 2008-2017

UF/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	24,6	29,0	31,0	26,4	32,0	35,6	38,5	36,9	36,2	41,6
AL	45,8	46,9	41,7	45,6	44,4	91,7	45,8	48,6	58,5	60,4
AM	66,9	68,9	69,5	71,3	72,8	68,1	68,3	69,3	67,9	68,2
AP	26,4	27,2	25,9	25,5	33,6	30,8	36,1	24,0	29,9	25,2
BA	63,9	61,5	62,6	62,4	62,4	65,4	65,1	69,7	69,0	71,3
CE	57,3	58,2	59,8	58,9	60,8	61,1	60,5	63,6	64,0	65,4
DF	88,1	86,1	88,7	87,7	85,4	88,3	88,3	67,6	69,9	88,7
ES	79,4	76,2	75,0	74,2	67,3	65,7	63,5	70,2	70,2	70,3
GO	83,3	74,6	77,3	74,2	75,1	76,8	76,5	76,9	76,9	78,9
MA	44,2	45,0	47,0	44,2	47,0	47,9	48,3	51,4	50,8	53,7
MG	78,5	76,7	77,1	77,0	76,9	98,0	78,2	83,3	82,9	84,5
MS	73,1	71,6	71,0	71,6	71,3	72,9	73,5	70,2	68,3	69,6
MT	71,0	70,5	70,0	69,9	76,2	69,3	69,0	74,9	72,7	75,2
PA	54,2	56,2	57,4	56,9	61,4	62,4	63,8	65,7	64,1	65,7
PB	48,7	47,1	47,1	46,7	47,2	46,8	48,4	50,9	49,0	53,3
PE	58,4	58,0	56,3	60,7	60,6	61,5	62,7	68,1	68,5	70,8
PI	37,6	39,5	40,8	40,2	40,6	42,0	44,1	49,3	45,5	51,1
PR	73,5	73,1	72,7	73,7	75,3	76,9	78,3	80,6	77,8	81,9
RJ	89,2	86,8	87,6	87,5	88,7	89,9	89,8	88,7	80,5	87,7
RN	51,1	54,5	53,4	54,7	57,0	57,9	57,0	61,9	54,9	55,4
RO	56,3	56,8	59,3	59,7	60,7	59,1	59,8	54,0	64,5	68,2
RR	26,3	28,6	28,0	27,8	34,1	30,7	37,3	36,9	37,7	36,2
RS	78,3	78,1	78,9	79,0	80,1	81,2	81,1	84,8	85,9	86,8
SC	70,8	66,7	70,2	71,5	72,3	73,6	74,5	73,4	76,9	80,0
SE	45,1	46,9	48,8	41,7	43,7	44,0	41,6	51,1	49,4	51,0
SP	90,3	90,8	91,0	90,7	91,5	90,5	90,2	90,1	89,8	89,6
TO	38,1	41,2	43,7	46,1	49,1	48,8	51,6	47,8	48,2	50,4

Fonte: IFI, 2019 (adaptado pelo autor).

Tabela 6 – Arrecadação do ICMS – Brasil – 1997/2018

UF/Ano	1997	1998	2002	2006	2010	2014	2018
AC	51,28	77,23	169,67	360,90	575,43	896,90	1.413,09
AL	368,06	422,65	673,66	1.278,73	2.080,19	2.927,85	3.271,79
AM	1.234,84	1.034,70	1.950,75	3.359,63	5.555,22	7.788,73	9.256,19
AP	54,86	65,09	138,51	287,86	487,38	861,45	855,27
BA	2.572,07	2.701,39	4.764,26	8.604,17	11.831,09	17.575,93	23.568,15
CE	1.254,25	1.361,76	2.423,68	3.755,79	6.148,94	9.455,72	11.978,96
DF	907,20	979,62	1.950,96	3.316,43	4.600,66	7.031,13	8.353,69
ES	1.635,42	1.496,77	2.381,61	5.091,60	6.964,84	9.025,73	10.214,18
GO	1.587,61	1.558,74	3.020,43	4.698,62	8.170,08	13.252,85	15.754,65
MA	396,98	430,75	921,77	1.827,93	2.948,12	4.715,62	7.022,34
MG	5.641,64	5.578,56	9.543,62	17.018,14	27.187,51	38.288,04	49.064,52
MS	674,50	652,89	1.476,72	3.009,79	4.641,11	7.366,78	9.591,81
MT	972,01	816,11	1.864,31	3.496,66	5.336,86	8.038,08	11.203,27
PA	770,22	875,35	1.718,10	3.308,26	5.175,26	9.067,28	10.921,38
PB	491,20	548,12	925,13	1.532,68	2.525,75	4.391,93	5.167,04
PE	1.616,23	1.719,57	2.865,01	4.864,10	8.411,01	12.659,80	13.156,98
PI	305,52	320,61	544,15	1.068,98	1.919,73	2.979,35	4.487,12
PR	2.839,02	2.929,40	5.786,72	9.263,65	13.870,37	22.815,80	30.205,16
RJ	5.239,17	6.360,80	10.409,11	14.804,97	23.001,95	31.886,53	27.393,72
RN	458,90	510,15	1.016,36	1.913,54	2.842,08	4.389,45	5.672,11
RO	350,16	298,66	682,57	1.332,70	2.181,94	3.006,65	3.302,05
RR	53,34	69,06	123,88	221,39	410,89	548,53	798,72
RS	4.006,76	4.244,84	7.441,49	11.813,29	17.914,43	25.854,21	34.804,64
SC	2.033,43	2.016,15	3.902,16	6.168,78	10.366,27	15.769,83	21.390,58
SE	366,73	358,56	689,99	1.146,64	1.851,54	2.731,99	3.506,24
SP	23.519,06	23.320,34	37.292,97	57.788,44	92.316,75	122.836,14	139.810,49
TO	156,18	181,85	416,08	722,27	1.120,11	1.894,71	2.859,91

Fonte: Brasil, 2019e (Confaz) (adaptado pelo autor). Nota: em R\$ milhões.

Tabela 7 – Transferências da União x Receita Bruta (%) – Brasil – 2008-2017

UF/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AC	63,0	58,7	58,9	65,6	63,3	61,7	58,6	62,7	62,9	57,5
AL	51,0	49,5	47,6	51,3	49,6	1,5	48,0	45,3	38,4	37,2
AM	31,3	28,2	27,8	26,5	25,6	27,5	27,9	29,0	30,9	31,0
AP	73,3	72,7	74,0	74,3	66,4	69,2	63,9	75,9	70,1	74,7
BA	35,5	36,3	34,8	36,2	35,1	33,0	31,8	29,3	29,1	27,0
CE	40,4	38,3	36,0	38,1	37,4	34,9	34,8	34,4	33,2	32,5
DF	10,3	10,9	10,3	10,2	10,0	9,7	9,6	32,0	28,8	9,7
ES	18,4	22,3	23,9	24,5	31,2	33,4	35,5	29,3	29,4	29,0
GO	14,9	22,7	22,0	25,3	24,1	22,6	22,8	21,9	22,6	20,1
MA	55,0	53,3	52,7	54,7	52,2	51,6	50,7	48,4	47,9	45,1
MG	20,7	22,3	22,0	21,6	21,2	1,0	20,0	16,4	16,5	15,2
MS	23,4	25,1	23,5	22,9	23,8	21,3	21,3	16,4	26,5	24,4
MT	28,5	27,4	27,2	28,5	23,0	27,8	29,4	24,9	26,8	24,5
PA	43,3	42,8	41,5	42,2	37,7	37,3	35,7	34,0	35,5	34,0
PB	49,6	49,9	51,1	52,7	50,6	48,4	49,1	47,2	48,1	45,4
PE	38,9	38,0	34,2	36,4	35,6	34,4	35,3	30,7	30,4	27,6
PI	60,2	56,8	56,8	59,2	58,0	56,4	54,5	49,5	50,7	47,2
PR	25,6	25,8	25,1	24,9	23,5	20,7	20,7	18,8	17,8	17,3
RJ	10,1	11,6	10,8	10,8	10,3	9,2	9,6	10,6	19,4	10,9
RN	48,7	45,2	46,1	45,1	42,5	42,0	42,6	37,9	44,4	44,3
RO	43,2	41,5	39,7	40,2	38,6	40,4	39,8	45,6	34,8	30,9
RR	66,4	69,1	66,0	64,4	58,4	64,5	60,1	59,6	58,7	59,6
RS	21,3	21,1	20,3	20,7	19,6	18,2	18,4	15,1	14,0	13,1
SC	29,1	33,1	29,7	28,5	27,6	25,9	24,8	26,1	22,7	19,9
SE	51,2	50,6	48,6	55,3	54,1	54,7	50,2	48,8	50,2	48,0
SP	9,2	9,0	8,9	9,1	8,4	8,8	9,6	8,8	8,6	8,7
TO	57,2	55,5	53,3	52,9	48,9	50,1	47,0	51,4	51,6	48,7

Fonte: IFI, 2019 (adaptado pelo autor).

Tabela 8 – Capacidade de Pagamento (classificação Capag) – Brasil – 2014-2019

UF/ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
AC	B	B	B	B	B	B
AL	C	C	C	B	B	B
AM	A	B	B	B	B	B
AP	B	B	B	B	B	C
BA	C	C	C	C	C	C
CE	A	B	B	B	B	B
DF	C	C	C	C	C	C
ES	A	A	A	A	A	A
GO	B	B	C	C	C	C
MA	C	B	B	B	C	C
MG	C	C	n.d.	n.d.	n.d.	D
MS	B	C	C	C	C	C
MT	B	B	B	C	C	C
PA	A	A	A	A	B	B
PB	B	B	B	B	B	B
PE	C	C	C	C	C	C
PI	B	C	C	C	B	B
PR	C	C	n.d.	B	B	B
RJ	C	D	D	D	D	D
RN	B	n.d.	C	B	C	C
RO	C	C	C	B	B	B
RR	C	B	B	B	B	C
RS	D	D	D	D	D	D
SC	B	B	B	C	C	C
SE	C	C	C	C	C	C
SP	B	B	B	B	B	B
TO	A	B	C	C	C	C

Fontes: Brasil; 2017, 2018a, 2019a. (adaptado pelo autor). Nota: n.d. – não disponível.