

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**PAULO HENRIQUE AMÂNCIO REIS**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS:  
UMA ANÁLISE DOS REPASSES FISCAIS E DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO  
ADOTADOS NO PERÍODO 2007-2016 E UMA PROPOSTA ALTERNATIVA  
VISANDO À EQUALIZAÇÃO FISCAL**

**VITÓRIA – ES**

**2019**

**PAULO HENRIQUE AMÂNCIO REIS**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS:  
UMA ANÁLISE DOS REPASSES FISCAIS E DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO  
ADOTADOS NO PERÍODO 2007-2016 E UMA PROPOSTA ALTERNATIVA  
VISANDO À EQUALIZAÇÃO FISCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Economia.

**Orientadora: Prof(a). Dr(a). Ana Carolina Giuberti**

**VITÓRIA – ES**

**2019**

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

R375t Reis, Paulo Henrique Amâncio, 1986-  
Transferências intergovernamentais da União para os estados : uma análise dos repasses fiscais e dos critérios de distribuição adotados no período 2007-2016 e uma proposta alternativa visando à equalização fiscal / Paulo Henrique Amâncio Reis. - 2019.  
149 f. : il.

Orientadora: Ana Carolina Giuberti.  
Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Federalismo. 2. Finanças Públicas. 3. Transferências de recursos financeiros governamentais. I. Giuberti, Ana Carolina. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

---

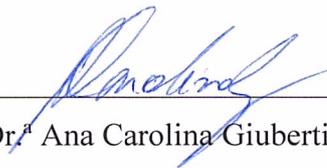
**PAULO HENRIQUE AMÂNCIO REIS**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS:  
UMA ANÁLISE DOS REPASSES FISCAIS E DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO  
ADOTADOS NO PERÍODO 2007-2016 E UMA PROPOSTA ALTERNATIVA  
VISANDO À EQUALIZAÇÃO FISCAL**

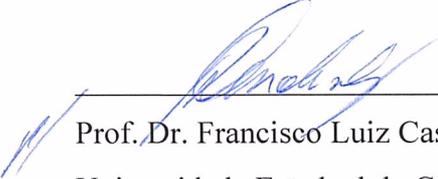
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Vitória, 02 de maio de 2019.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Carolina Giuberti  
Universidade Federal do Espírito  
Orientadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ricardo Ramallete Moreira  
Universidade Federal do Espírito Santo

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Francisco Luiz Caseiro Lopreato  
Universidade Estadual de Campinas

À Deus, à minha mãe Aurinda e esposa Larissa.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, fonte de toda vida, energia e capacidade para que esta etapa pudesse ser alcançada.

Agradeço à minha esposa Larissa Ruas Sgulmaro Amâncio pelo apoio e paciência durante o longo percurso da graduação ao mestrado, que nessa caminhada foi quem mais esteve presente e em quem pude contar com amor e compreensão em todos os momentos para o alcance desta nossa vitória.

Agradeço à minha mãe Aurinda Amâncio das Flores pelo amor incondicional, que sempre me incentivou e foi o pilar da minha formação em todos os sentidos e por ter sido a fonte de inspiração e esperança em busca desse sonho.

Agradeço à Professora Doutora Ana Carolina Giuberti pelo incentivo e orientação desde a graduação até o mestrado, da qual pude contar com paciência e auxílio irrestrito para o cumprimento dessa etapa, promovendo-me enorme aprendizado pessoal e acadêmico.

Agradeço a todo o Corpo Docente da Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, em especial aos Professores Doutores Ricardo Ramallete Moreira pelas orientações dessa pesquisa e Ednilson Silva Felipe pelos conselhos e amizade.

Agradeço a todos os colegas do mestrado que tornaram esse percurso mais leve e prazeroso, mesmo diante da apreensão de provas, atividades e resultados. Em especial agradeço ao colega e amigo Bruno Henrique Picon de Carvalho por seu apoio, esclarecimentos e amizade desde o início dessa jornada.

Enfim, quero agradecer a todos os familiares e amigos, sejam mais próximos e até os mais distantes, que de alguma maneira puderam contribuir para este êxito. A todos, meu muito obrigado!

## RESUMO

O vigente modelo de transferências intergovernamentais da União para os estados apresenta-se extensivo e complexo, em que se observam diversas composições, objetivos e critérios de distribuição. Por esta estrutura, as diferenças socioeconômicas interjurisdicionais tendem a ser mantidas ou reforçadas, as quais engendram desigual provisão de bens públicos no território. À vista dessa perspectiva, este trabalho tenciona propor e testar nova metodologia para os repasses fiscais capaz de equilibrar as condições de oferta pública entre os estados. O modelo proposto pauta-se na equalização fiscal, no qual se aprecia os preceitos da literatura do federalismo fiscal e se examina as condições e resultados dos países que aplicam este método. Neste propósito, a pesquisa apresenta os fundamentos da Teoria de Primeira e Segunda Geração do Federalismo Fiscal e suas contribuições acerca da equalização fiscal; analisa o resultado individual e conjunto de quinze transferências fiscais da União aos estados e concebe um modelo de equalização fiscal cabível perante as especificidades do sistema fiscal brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal, Transferências Intergovernamentais, Equalização Fiscal.

## ABSTRACT

The current model of intergovernmental transfers from the Union to the states is extensive and complex, in which various composition, objectives and distribution criteria are observed. By this structure interjurisdictional socioeconomic differences tend to be maintained or reinforced, which engender unequal provision of public goods in the territory. In view of this perspective, this paper intends to propose and test a new methodology for fiscal transfers that can balance the conditions of public offering between states. The proposed model is based on fiscal equalization, in which the precepts of the fiscal federalism literature are appraised and the conditions and results of the countries that apply this method are examined. In this purpose, the research presents the foundations of the First and Second Generation Theory of Fiscal Federalism and its contributions about tax equalization; analyzes the individual and joint result of fifteen fiscal transfers of the Union to the states and designs a fiscal equalization model that is appropriate given the specificities of the Brazilian tax system.

**Keywords:** Fiscal Federalism, Intergovernmental Transfer and Fiscal Equalization.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Renda domiciliar <i>per capita</i> (R\$).....	85
Gráfico 2 - Taxa de Analfabetismo acima de 14 anos.....	86
Gráfico 3 - Índice de Água Potável Encanada.....	87
Gráfico 4 - Taxa de Domicílios Pobres.....	88
Gráfico 5 - Índice de Gini.....	89

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Coeficientes individuais do FPE.....	51
Tabela 2 - Índice de distribuição e os critérios estimados da CIDE-Combustíveis em 2015.....	53
Tabela 3 - Percentuais de partilha da LC nº. 87/1996, redação dada pela LC 115/2002	56
Tabela 4 - IPI-Exportação - Índice de Distribuição em 2016.....	59
Tabela 5 - Distribuição dos <i>Royalties</i> pelo Excedente da Produção de Petróleo.....	68
Tabela 6 - Transferências <i>per capita</i> do SUS por região – a preços de 2016 (em R\$)...	73
Tabela 7 - Distribuição populacional e dos repasses FNAS em 2016.....	77
Tabela 8 - Distribuição FUNDEB entre 2010 e 2015 (valores correntes em R\$ milhões).....	81
Tabela 9 - Valor/aluno do Ensino Fundamental FUNDEF x FUNDEB (deflacionados a preços de 2006).....	82
Tabela 10 - Transferências correntes e índices socioeconômicos – 2014.....	84
Tabela 11 - Tabela 11 - Indicadores de capacidade e necessidade fiscais do modelo de equalização.....	105
Tabela 12 - Simulação dos coeficientes do modelo de equalização por múltiplos fatores.....	107
Tabela 13 - Variação regional das transferências fiscais com a repartição dos <i>royalties</i> e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares).....	108
Tabela 14 - Variação regional das transferências fiscais sem repartição dos <i>royalties</i> e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares).....	111

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 TEORIAS DO FEDERALISMO, FEDERALISMO FISCAL E A PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO FISCAL</b> .....	17
1.1 CONCEITO, ORIGEM E TEORIAS DO FEDERALISMO.....	17
1.2 TEORIA DO FEDERALISMO DE PRIMEIRA GERAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO FISCAL.....	19
1.3 TEORIA DO FEDERALISMO DE SEGUNDA GERAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO FISCAL.....	34
<b>2 A ESTRUTURA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS E SEUS EFEITOS FISCAIS AOS ORÇAMENTOS SUBNACIONAIS</b> .....	47
2.1 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS: ORIGENS, ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA VIGENTE.....	47
2.1.1 FPE.....	49
2.1.2 CIDE-COMBUSTÍVEIS.....	52
2.1.3 LEI KANDIR.....	55
2.1.4 IOF-OURO.....	57
2.1.5 IPI-EXPORTAÇÃO.....	58
2.1.6 COMPLENSAÇÃO FINANCEIRA PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.....	60
2.1.7 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS.....	62
2.1.8 <i>ROYALTIES</i> PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO (LEI Nº 7.990/1989).....	64
2.1.9 <i>ROYALTIES</i> PELO EXCEDENTE DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO.....	67
2.1.10 <i>ROYALTIES</i> PELA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL DO PETRÓLEO.....	69
2.1.11 FEP.....	71
2.1.12 SUS.....	72
2.1.13 FNAS.....	75

2.1.14 FNDE.....	77
2.1.15 COMPLEMENTAÇÃO-FUNDEB.....	79
2.2 RESULTADOS DA TOTALIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL.....	83
<b>3 DISPARIDADES FISCAIS E UMA PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS.....</b>	<b>91</b>
3.1 DISPARIDADES FISCAIS E TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS.....	91
3.2 PARÂMETROS, MODELOS E EXEMPLOS INTERNACIONAIS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL.....	94
3.3 PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO AOS ESTADOS.....	101
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>137</b>



## INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal pode ser entendido como a divisão de competências fiscais e tributárias entre os distintos níveis de governo que compõem uma federação. Deste modo, procura-se conciliar o cumprimento das funções fiscais ao atendimento de bens públicos para os cidadãos.

Conforme as prescrições estabelecidas pela literatura das Finanças Públicas, a realidade do sistema fiscal nos regimes federativos não comporta uma perfeita combinação entre a divisão dos gastos demandados por cada subconjunto da população e a devida correspondência na repartição dos tributos. Um dos principais motivos dessa desproporção diz respeito à restrição na quantidade dos tributos que devem ser arrecadados pelos governos subnacionais. Esta irregularidade resulta em uma diferença fiscal entre as receitas e despesas nos diferentes níveis de governos, em que algumas administrações são contempladas com excedente de proventos e outras com acúmulo de dispêndios, condição fiscal denominada *desequilíbrio vertical* (MENDES, 2004, p. 434-435).

Para tornar o sistema fiscal mais equilibrado, as receitas dos governos subnacionais são complementadas pelas transferências intergovernamentais. A utilização deste instrumento fiscal também ocorre em outros propósitos no sistema fiscal federativo, dentre os quais corrigir os extravasamentos, subsidiar os bens públicos locais considerados meritórios e permitir a execução de atividades prioritárias dos governos do nível mais alto e que são administradas pelos governos de nível mais baixo (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 542; TER-MINASSIAN, 2012, p. 5).

Boadway e Shah (2007) declaram que além das transferências intergovernamentais financiarem a diferença fiscal entre as receitas e despesas públicas e permitir com que o governo superior exerça influência ou coordenação sobre a realização de programas nos níveis inferiores, outro objetivo deve ser alcançado com esse mecanismo fiscal. Trata-se do exercício da equalização fiscal para compensar as diferenças nas capacidades dos estados em prestar serviços públicos às suas respectivas populações, em virtude das distorções causadas pela divisão das responsabilidades fiscais em um modelo federativo.

No Brasil é notória a elevada desigualdade econômica intra e inter-regional, ainda que o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, no inciso III, inclua como objetivo fundamental “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Em geral, os estados do sul e sudeste possuem maior desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, obtêm maior renda per capita que os

estados do norte, nordeste e centro-oeste. Esta disparidade econômica resulta em desequilíbrio em relação à capacidade de arrecadação, tornando alguns entes mais dependentes das transferências intergovernamentais para a composição de suas receitas orçamentárias (BARROSO, 2013, p. 81). Com o propósito de homogeneizar a provisão dos serviços públicos essenciais, o modelo de transferência com equalização fiscal deve subvencionar os entes com menores capacidades de financiamento próprios e com maiores necessidades fiscais à vista dos serviços públicos essenciais que lhes são demandados.

À vista disso, percebe-se que a oferta de bens públicos no território nacional não tem sido congruente entre as regiões. As disparidades regionais quanto às garantias públicas continuam mesmo a nova Carta Constitucional de 1988 e algumas modificações posteriores tendo proporcionado uma descentralização tributária a favor dos entes subnacionais e expandido as transferências intergovernamentais (REZENDE, 2010).

Esse cenário de desequilíbrio no suprimento das responsabilidades sociais entre as jurisdições pode ser atenuado mediante o aperfeiçoamento do sistema de transferência fiscal brasileiro. O sistema vigente apresenta pluralidade de objetivos e critérios de distribuição, resultante de diversas reformas fiscais independentes que não apreciam as perdas e ganhos fiscais dos entes subnacionais e nem se baseiam em critérios equalizadores. Logo, esta estrutura propicia a perpetuação das desigualdades fiscais entre as jurisdições, as quais repercutem diretamente no fornecimento de bens públicos no território (REZENDE, 2010).

Tendo em conta este panorama fiscal e seus potenciais efeitos aos orçamentos públicos estaduais, esta pesquisa pretende examinar a estrutura das transferências fiscais da União para os estados e Distrito Federal<sup>1</sup>. Esta análise tenciona esclarecer as virtudes e deficiências desse sistema de modo que subsidie a proposição de um novo modelo de repasses fiscais que direcione a equidade na prestação de bens públicos entre as jurisdições.

Para o cumprimento deste desígnio, esta pesquisa se dividirá em três capítulos, além desta introdução e a conclusão. No Capítulo 1 serão descritas as principais contribuições da Literatura do Federalismo Fiscal, diferenciada em primeira e segunda geração, e suas respectivas análises relativas à equalização fiscal. No Capítulo 2 serão retratadas 15 (quinze)

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa reconhece a existência de disparidades fiscais em nível municipal, inclusive em relação à redistribuição dos recursos estaduais aos seus respectivos municípios, os quais presumem a necessidade da aplicação de modelos de equalização fiscal. Todavia, este trabalho concentra-se exclusivamente nas transferências intergovernamentais da União aos estados e Distrito Federal por razão de opção metodológica.

transferências fiscais da União para os estados e DF, em que serão avaliados separadamente os critérios de partilha adotados, os efeitos fiscais aos orçamentos estaduais e as possíveis distorções engendradas ao sistema de distribuição vigente. No final deste capítulo analisar-se-á o resultado das transferências totais aos governos subnacionais, especialmente expondo as vantagens e deficiências do modelo vigente em relação à promoção da equidade fiscal aos orçamentos subnacionais. No Capítulo 3 serão descritos três dos principais modelos de equalização adotados internacionalmente, sendo apresentadas as particularidades, méritos e deficiências de cada modelo. A seguir, serão descritas as especificidades inerentes ao sistema fiscal brasileiro, as quais nortearão a proposição de um modelo de equalização presumivelmente aplicável e o mais próximo às recomendações da Literatura do Federalismo Fiscal. Na parte final desta pesquisa será apresentada a conclusão, na qual estarão relatadas as contribuições e limitações metodológicas do sistema de equalização proposto.



# 1 TEORIAS DO FEDERALISMO, FEDERALISMO FISCAL E A PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO FISCAL

## 1.1 CONCEITO, ORIGEM E TEORIAS DO FEDERALISMO

As formas de Estado relacionam-se, entre alguns aspectos, com a distribuição espacial do exercício do poder político, isto é, a soberania. Mesmo diante da abrangência e das discordâncias doutrinárias, de acordo com a extensão da centralização ou descentralização deste poder os Estados podem ser classificados quanto à sua forma em Estado Simples ou Unitário e Estado Composto (CAVALCANTI, 1977, p. 170).

O Estado Unitário pode ser puro, com absoluta centralização do poder, ou descentralizado (administrativamente e/ou politicamente), sendo exercida a autonomia sobre a forma de execução das disposições do governo central, detentor absoluto da vontade política. Neste caso, o poder político é exercido sobre todo o território, sem limitações impostas por outra fonte de poder, seja na estrutura ou no exercício da soberania (ZIMMERMANN, 2005, p. 13-14).

O Estado Composto é formado por mais de um poder político agindo sobre o mesmo território e de maneira harmoniosa. Perante o direito público interno é uma pluralidade de Estados, mas no externo se apresenta como uma unidade. As formas compostas de Estado são as Uniões (Pessoal, Real e Incorporada), as Confederações e as Federações sob o ponto de vista do direito público interno (MALUF, 2008, p. 169).

Da delimitação do poder político advém o conceito não unânime de federalismo. Em meio à diversidade de concepções doutrinárias, nota-se o federalismo como uma tendência de formação estatal além da descentralização administrativa ou financeira, também observadas nos Estados Unitários descentralizados. O federalismo pode ser interpretado como um modelo de distribuição pluralista do poder estatal entre os Estados-membros, sendo garantida aos entes a autonomia no tocante às suas atribuições constitucionais (ZIMMERMANN, 2005, p. 54). Consoante a esta aceção, os Estados Federais e, com ressalvas as Confederações, se apresentam como espécies de organização político-territorial derivadas do gênero federalismo (ACQUAVIVA, 1994).

A Confederação trata-se da união contratual de estados membros para fins comuns (geralmente a defesa externa), na qual cada unidade é um Estado propriamente dito, com autonomia política, legislação própria e sendo resguardado o direito de secessão dos entes. Ressalta-se que essa união ocorre mediante um pacto entre Estados e não mediante uma Constituição. Os defensores da tipificação da Confederação como Estado Composto se

apóiam em sua condição estrita de sujeito de direito internacional, visto não contemplar a condição própria de Estado, pois se configura como um conjunto de Estados soberanos que se unem em favor de interesses mútuos e específicos (MALUF, 2008, p. 170-171).

A Federação ou Estado Federal é a união permanente de Estados-membros que constitui um novo Estado centralizado (a União) e mantém a autonomia política dos entes, mesmo em menor grau se equiparar ao modelo confederado. No entanto, a soberania é transferida em favor da União, que dispõe da indissolubilidade do vínculo federativo. Assim, o Estado Federal é uma unidade formada pela pluralidade de Estados-membros, tornando-se a aplicação direta do federalismo devido ao desígnio de englobar as unidades autônomas à supremacia do governo central (BARACHO, 1995, p. 50).

Há o entendimento entre doutrinadores em definir o marco da Federação à promulgação da Constituição Americana em 1787. Embora sejam identificadas algumas noções do sistema federal na Idade Antiga, como a Liga de Delos na Grécia e a Confederação Etrusca na Itália, grande parte dos exemplos históricos foram experiências de descentralização administrativa e não de descentralização política, característica fundamental do sistema federativo (BARACHO, 1986).

A formação do Estado Federal norte-americano condicionou a inauguração do pacto federativo. Etimologicamente, o termo federal vem do latim *foedus*, que significa pacto, aliança. Neste pacto as unidades locais, subnacionais e a União compartilham um contrato que garante os princípios da autonomia e da interdependência de cada Estado-membro, estabelece as competências de cada ente e protege os interesses comuns e as obrigações de uns para com os outros. Por excelência, a Constituição Federal escrita é a expressão desse contrato no sistema federativo, visto apresentar-se como a fonte primária de todas as competências administrativas, legislativas e fiscais (ELAZAR, 1987, p. 5; ABRUCIO, 1998, p. 23).

A Carta Constitucional representa uma das premissas para a organização do Estado Federal, visto que nela são legitimadas a inexistência de hierarquia e a indissolubilidade da união entre os Estados-membros, preservando a independência dos entes. A preeminência da Constituição Federal não retira a atribuição dos Estados-membros em elaborar a própria organização constitucional. Ao contrário, sua instituição surge como norma principal que tem eficácia e validade para dar suporte aos ordenamentos locais, estando todas as normas jurídicas infraconstitucionais devidamente conformadas aos seus preceitos delimitadores (BARACHO, 1986, p. 24; ZIMMERMANN, 2005, p.78).

Apesar de o sistema federal presumir a cooperação política, administrativa e financeira entre o Governo Central e os Estados-membros, há o complicador de encontrar um desenho institucional que seja adequado à administração dos desacordos entre os níveis de governo e que promova a cooperação sem propiciar perda de autonomia aos entes. Quanto à gestão financeira entre os níveis de governo, a teoria do federalismo fiscal encarrega-se pela disposição equilibrada do arranjo fiscal no sistema federativo.

A teoria do federalismo fiscal passou a integrar a normatização das Finanças Públicas a partir de meados do século XX. Este novo panorama condicionou a análise estruturada da descentralização fiscal, que sucintamente discorre sobre a designação dos poderes e responsabilidades fiscais entre os governos central e subnacionais. Deste modo são estabelecidos principalmente os critérios e as competências das receitas e despesas públicas, dos empréstimos subnacionais e das transferências intergovernamentais (HONG VO, 2010).

A literatura do federalismo fiscal encontra-se em dois campos de pesquisa das Finanças Públicas. O primeiro é a Teoria do Federalismo tradicional, identificada atualmente como Teoria do Federalismo de Primeira Geração; o segundo tornou-se reconhecido como Teoria do Federalismo de Segunda Geração, por nas últimas décadas conter a influência de novas visões da Economia Setor Público, incorporando-lhes elementos qualificadores.

## 1.2 TEORIA DO FEDERALISMO DE PRIMEIRA GERAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO FISCAL

A estrutura teórica básica do Federalismo Fiscal estabelece a descentralização fiscal como principal objeto de análise. Nos termos de Oates (2005, p. 350) esta visão principal do Federalismo Fiscal denominou-se “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”. Autores como Charles Tiebout, Wallace E. Oates, Roger H. Gordon, Richard Musgrave, Peggy Musgrave, James Buchanan<sup>2</sup> e Anwar Shah possuem notoriedade nessa corrente doutrinária, na qual o foco de análise está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo.

Charles Tiebout foi um dos precursores na composição de estruturas a favor da descentralização fiscal como meio para ampliar o bem-estar social. Tiebout (1956, p. 419) apresentou o clássico modelo em que a descentralização fiscal pode acarretar uma situação

---

<sup>2</sup> James Buchanan é o autor que introduz na literatura a Teoria do Federalismo de Segunda Geração, o qual interpreta o Estado como ente que atua com interesse próprio. No entanto, sua obra “Federalism and Fiscal Equity”, de 1950, analisa o problema da relação fiscal dos EUA entre 1930-1950, percebendo as desigualdades fiscais entre os entes. Nesse trabalho, Buchanan foi precursor da equalização fiscal, tendo em conta o Estado benevolente e intervencionista, condizente à visão da Primeira Geração do Federalismo Fiscal.

capaz de induzir o consumidor a revelar suas preferências por bens públicos. Isso quer dizer que cada família poderia escolher viver na comunidade onde o governo ofertasse bens públicos e impostos que fossem de sua preferência. Este modelo ficou conhecido como “votar com os pés” e presume a mobilidade perfeita dos agentes.

Neste sentido, Tiebout (1956) demonstra ser favorável à disputa interjurisdicional, em que, a existência de governos próximos dos cidadãos criaria a possibilidade de competição pelos serviços públicos e pelos indivíduos, pois os governos procurariam oferecer serviços de boa qualidade para mantê-los em seus territórios, e estes permaneceriam no local onde os serviços fossem os melhores possíveis. Similarmente ao mercado privado, os agentes econômicos seriam estimulados a exercerem decisões eficientes quanto à escolha de bens públicos.

O modelo de Tiebout supõe que os agentes econômicos detêm informação completa sobre os padrões de receitas e despesas das comunidades e que estes padrões devem refletir os desejos dos seus residentes (TIEBOUT, 1956, p. 420). Para Tiebout, além dos serviços públicos fornecidos não apresentarem economias ou deseconomias externas entre as comunidades, há um tamanho de comunidade ótimo para cada cesta de serviços públicos prestados. Desta forma, as comunidades abaixo do nível ótimo procuram atrair agentes econômicos de outra comunidade para diminuir seu custo médio do fornecimento de serviços.

No entanto, as proposições iniciais de Tiebout foram complementadas e outras vezes suplantadas por conta de distorções ou novas constatações ao federalismo fiscal. Em relação à plena mobilidade dos indivíduos na escolha da jurisdição que oferte bens públicos de sua preferência, a eficácia do modelo de Tiebout esbarra na possível ocorrência de “congestionamento”, no qual a quantidade de bens ofertados torna-se menor que o volume demandado, podendo condicionar tanto a exclusão de alguns indivíduos ao consumo quanto na perda de satisfação ao antigo grupo de consumidores que usufruíam os bens públicos (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 538).

Quanto à competição interjurisdicional defendida por Tiebout, esta fora contestada por Oates e Schwab (1988, p. 334), que concluíram que essa competição pode ser uma fonte de distorções nas escolhas públicas em um regime fiscal descentralizado. Em busca de atrair novas indústrias e empregos, as autoridades locais podem praticar incentivos de impostos ou outras fontes de custos de tal forma que mantêm a taxa de impostos abaixo do necessário ao financiamento de níveis eficientes de serviços públicos (OATES, 1972, p. 142-143).

Atentando-se aos níveis de eficiência no fornecimento dos bens públicos, Oates (1972) percebeu que os governos centrais possuem dificuldades em fornecer serviços eficientes devido ao seu distanciamento em relação às populações locais. Por outro lado, os governos locais teriam maior possibilidade em prover serviços de melhor qualidade e maior eficiência dada a maior proximidade na alocação dos recursos públicos.

Deste modo, Oates (1972) propôs em seu Teorema de Descentralização que o Governo Central seja responsável pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme em termos de preferência e de quantidade demandada em todo o território. Os governos estaduais ou intermediários assumem a competência pela provisão dos bens com preferências regionais e os governos locais respondam pelos bens cujos perfis de demanda sejam específicos de uma localidade.

Para Oates (1972), um modelo ótimo de descentralização fiscal é aquele que permite a correspondência perfeita entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil da demanda dos indivíduos da comunidade que a financia. Adicionalmente, esse modelo ótimo necessita conciliar a responsabilidade dessa oferta dos bens públicos com a melhor adequação entre os diferentes níveis de governo, correspondendo assim a um nível maior de eficiência do setor público. A este respeito, Wallis e Oates (1988, p. 12) atribuíram três classes de variáveis como determinantes para o grau ótimo da descentralização fiscal, a saber:

- i. Condições relativas à área de terra do estado, o tamanho de sua população, e a distribuição geográfica da população;
- ii. O nível de renda e riqueza no estado;
- iii. A dimensão da diversidade de gostos para os gastos públicos e a sua distribuição geográfica entre a população (WALLIS; OATES, 1988, p. 12, tradução livre).

O primeiro ponto citado justifica-se por conta de que muitos serviços públicos têm consideráveis economias de escala e o custo unitário dos mesmos varia inversamente com o tamanho da população, podendo ser mais realizável a prestação desses serviços a um nível não local. Este mesmo entendimento se tem quanto à distribuição geográfica da população, pois com uma concentração maior da população em áreas urbanas torna-se mais viável economicamente para o setor local proporcionar uma quantidade maior de serviços (WALLIS; OATES, 1988, p. 13).

O segundo ponto tem a favor o entendimento de que a propensão à realização de redistribuição de renda tem uma elasticidade-renda comparativamente alta e os governos locais possuem uma limitação maior nesse sentido para atender as unidades mais pobres, e por

isso, os programas de assistência aos necessitados tendem a ser fornecidos pelos níveis mais centralizados e de maior renda (WALLIS; OATES, 1988, p. 14-15).

O terceiro ponto condiz com o entendimento de que quanto maior a variabilidade de gostos e da demanda entre as unidades econômicas mais diferenças significativas haverá nos níveis ideais de gastos públicos para as jurisdições locais atenderem, comprometendo deste modo a eficiência do setor público (WALLIS; OATES, 1988, p. 15).

Precedendo a proposta dos critérios para a descentralização fiscal entre os níveis de governo, Musgrave (1976) sugeriu três funções fiscais básicas da política econômica do governo: (a) alocação eficiente dos recursos; (b) distribuição de renda e riqueza; (c) garantia da estabilização econômica. A função alocativa corrigiria as falhas de mercado no fornecimento de bens públicos, em função da sua distinção dos bens privados fornecidos pelas leis do mercado; a função distributiva procuraria atenuar o impacto das distorções da concentração de renda, utilizando mecanismos como as transferências e o imposto de renda progressivo; e a função estabilizadora amenizaria a dinâmica dos ciclos econômicos, com vista a assegurar o pleno emprego, a estabilidade de preços e uma aceitável taxa de crescimento.

Musgrave & Musgrave (1980) alertam que em um cenário de mobilidade de fatores as ações locais tendem a alterar as preferências locais e a produzir decisões ineficientes ao conjunto do sistema econômico. Estas ações locais com a relevância de alterar a dinâmica do sistema devem ser destinadas ao Governo Central, por conta da atuação em escala nacional e uniformidade, capazes de eliminar as possibilidades de deslocamento territorial dos fatores produtivos e corrigir os possíveis desequilíbrios.

Devido à mobilidade espacial tanto de fatores de produção quanto de indivíduos, alguns dos possíveis desequilíbrios suscitados pelo processo de descentralização da gestão pública são gerados pelas externalidades, embora os custos de mobilidade limitem tanto o exercício das diferentes escolhas dos indivíduos quanto os preços dos bens e dos fatores entre as comunidades. Levando-se em conta que cada governo local age de forma independente e no intuito de maximizar a utilidade de seus residentes, Gordon (1982, p. 15) apresenta algumas externalidades envolvidas num contexto de descentralização:

- i. Não residentes podem pagar alguns dos impostos.
- ii. Não residentes podem receber alguns dos benefícios de serviços públicos.
- iii. Os custos do congestionamento enfrentado por não residentes podem mudar.
- iv. As receitas fiscais recebidas em outras comunidades podem mudar devido ao transbordamento de atividade econômica.

- v. Os custos dos recursos para os serviços públicos em outras comunidades podem mudar.
- vi. O preço de saída e o fator de mudança podem favorecer os moradores sobre não residentes.
- vii. Os efeitos distributivos entre não residentes poderiam ser ignorados (GORDON, 1982, p. 15, tradução livre).

O conjunto de externalidades de Gordon (1982) respalda o argumento de Musgrave & Musgrave (1980) em relação à observância dos possíveis desequilíbrios ao sistema econômico ocasionado por determinadas ações locais dos indivíduos. Neste sentido, o pensamento de Musgrave & Musgrave (1980) e de Oates (1972) convergem quanto ao entendimento de que uma estrutura fiscal eficiente é aquela em que as funções distributivas e estabilizadoras devem pertencer ao Governo Central enquanto, salvo as restrições, a função alocativa deve ser exercida pela jurisdição local beneficiada.

A partir dessa perspectiva, a questão analítica fundamental do federalismo fiscal passa a ser o alinhamento das responsabilidades e dos instrumentos fiscais disponíveis tão eficientemente quanto possível à esfera adequada de governo (BIRD, 1986). A definição da alocação dos instrumentos e responsabilidades fiscais entre a esfera centralizada ou descentralizada de governo diz respeito à abordagem do federalismo fiscal quanto à estrutura vertical do setor público.

A maioria dos doutrinadores sugere como princípio básico da descentralização fiscal a hipótese de que a prestação de serviços públicos deve ser localizada no nível mais baixo de governança, abrangendo os custos e benefícios em um sentido espacial de acordo com a preferência dos beneficiados (OATES, 1999). A priori, esta é uma das razões para as múltiplas jurisdições fiscais (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 532).

Caso a produção de um bem público tenha pouco impacto sobre os não residentes, o governo local é a unidade competente adequada. Caso contrário, é indicado a atribuição recair sobre um nível de governo superior. Apesar da não correspondência perfeita entre as jurisdições e a distribuição espacial dos custos e benefícios de um bem público, necessitando de alguns ajustes por conta das externalidades, a natureza espacial dos benefícios permanece uma alegação relevante (OATES, 1968).

Os bens públicos podem conter simultaneamente dois ou mais critérios que possam concorrer quanto à definição da esfera de governo responsável por seu fornecimento. Nesse caso adota-se o critério que proporcione maior eficiência fiscal. Um exemplo são os bens públicos que apresentam o caráter espacial dos benefícios em favor do nível local, mas que

diante da possibilidade de economia de escala em um nível de gestão mais elevado, torna-se justificada sua transferência para a esfera superior (OATES, 1968).

Pelo lado das receitas fiscais, Ueda (1978) aponta duas linhas de pensamento quanto à divisão das competências tributárias: as fontes mútuas e as fontes exclusivas de receita. As fontes mútuas sugerem que cada nível de governo arrecade os diversos tipos de impostos para satisfazer suas necessidades tributárias, respeitando as restrições definidas constitucionalmente. Esta alternativa está sujeita às críticas de taxaço concomitante da mesma base tributária e pela probabilidade de ‘guerra fiscal’ entre os entes devido ao excesso de instrumentos fiscais sob a posse dos governos estaduais e municipais. As fontes exclusivas consideram que cada nível de governo utilize como fonte de receita os impostos nos quais são mais eficientes economicamente e administrativamente.

A literatura das finanças públicas aponta diversos critérios no tocante à alocação eficiente das competências tributárias. Constatam entre os principais: (a) a mobilidade da base tributária; (b) a facilidade de se exportar o tributo; (c) a economia de escala; (d) a sensibilidade da arrecadação tributária a alterações no produto da economia (MENDES, 2004, p. 430).

Os tributos incidentes sobre bases fiscais móveis devem ser cobrados pelo Governo Central. Caso contrário, os contribuintes tenderiam a se deslocar em busca de uma menor tributação, corroborando com a concorrência fiscal entre jurisdições (TER-MINASSIAN, 1997, p. 9).

Para que os tributos permaneçam na esfera local é necessário que não ocorra a exportação de tributos para os não residentes. A exportação do tributo pode ser evitada, por exemplo, com a incidência tributária do consumo no destino e não na origem, visto que a relação tributária seria na comunidade onde reside o consumidor. Este é o caso dos tributos do tipo IVA (Imposto sobre Valor Agregado), que se cobrados em nível subnacional proporcionariam dificuldades de administração e coordenação fiscal (TER-MINASSIAN, 1997, p. 10).

A economia de escala refere-se aos ganhos de eficiência na administração do tributo, que similarmente à alocação das despesas, quanto maior a economia de escala envolvida na cobrança de um determinado tributo, maior o argumento para que este seja mantido no nível mais centralizado.

Os tributos que possuem elevada elasticidade-renda, ou seja, apresentam sensibilidade às variações cíclicas da economia da economia, devem ser atribuídos ao governo central por

conta de sua capacidade em aplicar instrumentos de estabilização (TER-MINASSIAN, 1997, p. 9).

Conforme exposto, ao seguir os critérios de eficiência e racionalidade econômica na alocação das competências tributárias percebe-se que o nível de governo local concentra a maioria das responsabilidades pela prestação dos bens e serviços públicos. No entanto, os governos descentralizados não são contemplados com receitas próprias suficientes para o atendimento desses compromissos. Essa diferença (“*gap*”) fiscal causada pela centralização das receitas e descentralização das despesas denomina-se *desequilíbrio vertical*.

Bahl (2000) entende que essa composição é um resultado inerente da formação e desenvolvimento de um Estado. Nos estágios iniciais as responsabilidades do setor público tendenciavam à centralização fiscal, mas com o crescimento econômico e urbanização, as despesas públicas dirigiram-se às atividades mais locais. Sem receitas suficientes, os governos locais tornaram-se impossibilitados de fornecer bens e serviços públicos apropriados, conforme destaca Bahl (2000):

There is an imbalance between the expenditure responsibilities of subnational governments and their revenue raising powers. At the early stages of development, the priority public sector responsibilities are infrastructure development and the provision of basic living necessities, and the protection of economic stability. This dictates fiscal centralization. But with economic growth and urbanization, public expenditure needs shift more toward services provided by local governments, e.g., social services, water supply, etc. The result is an inability of local governments to provide adequate levels of public service (BAHL, 2000, p. 1).

Segundo Bahl (2000), o “*gap*” fiscal entre as responsabilidades de gastos e a arrecadação própria deve ser cancelado de duas formas: conferindo maior competência tributária para os governos locais ou por meio das transferências intergovernamentais. A primeira opção esbarra em diversas restrições arrecadatórias aos governos locais preconizadas pela literatura. Na segunda opção o referido autor suscita a dificuldade em determinar esse “*gap*” para o cálculo do volume de transferências, na qual considera uma medida subjetiva, porém necessária para o equilíbrio fiscal do setor público.

De maneira geral, os teóricos discorrem sobre o perigo para os governos descentralizados que comprometem o seu orçamento baseando-se totalmente nas transferências intergovernamentais. É importante e mais seguro que seja feito o financiamento dos orçamentos dos governos descentralizados através de receitas fiscais próprias.

A teoria tradicional do Federalismo Fiscal discorre sobre os objetivos, as tipificações e as funções exercidas pelas transferências intergovernamentais. Além de tornar o sistema fiscal

mais equilibrado mediante a compensação das receitas dos governos subnacionais, as transferências também são empregadas para: (a) corrigir os extravasamentos dos benefícios; (b) controlar as diferenças fiscais entre as jurisdições; (c) subsidiar os bens públicos locais considerados meritórios; (d) estabelecer a igualdade na posição fiscal das jurisdições inferiores (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 542).

Os extravasamentos ocorrem em razão da complexidade da equivalência entre a área beneficiada e a área tributada. Essa equivalência é prejudicada pelas características espaciais dos diferentes tipos de bens públicos e pela mobilidade de pessoas e empresas. Nesse sentido, as transferências devem corresponder ao valor do benefício extravasado para a outra jurisdição em que, levando-se em conta a perspectiva de equidade, devem ser financiadas mediante taxas que incorram às jurisdições beneficiadas.

Caso as jurisdições ou os indivíduos favorecidos não compensem as comunidades concedentes, Musgrave & Musgrave (1980, p. 543) defendem uma nova redistribuição das responsabilidades pelos gastos públicos ou até mesmo o redesenho das fronteiras de determinadas jurisdições como solução para a internalização dos extravasamentos.

A diferenciação da estrutura fiscal entre as jurisdições, como os custos tributários, podem gerar ineficiências quanto às decisões locais ao alterar o fluxo dos fatores produtivos. Nesse sentido, as transferências atenuam a disparidade fiscal entre as jurisdições mediante a análise do resíduo fiscal, ou seja, a diferença entre os benefícios e os custos fiscais em cada jurisdição.

Os bens meritórios são aqueles bens públicos ou privados que, em virtude de sua importância social, são disponibilizados ou subsidiados pelo orçamento público com o propósito de garantir um padrão mínimo de seu fornecimento no território. Associado aos princípios dos bens meritórios está o entendimento do papel das transferências para igualação das posições fiscais das jurisdições inferiores. Para Musgrave & Musgrave (1980, p. 545), mesmo diante da dificuldade em apresentar uma razão conceitual para a redistribuição entre as jurisdições, dois argumentos de viabilidade de execução o favorecem. O primeiro condiz com a viabilidade de o governo fornecer os bens públicos aos indivíduos em comparação ao modelo no qual os indivíduos exercem suas escolhas dos bens públicos entre as jurisdições, conforme o modelo tradicional de Tiebout. O segundo argumento expõe a viabilidade da redistribuição fiscal como a melhor alternativa para a equalização fiscal se comparado à complexidade da distribuição de renda entre todos os indivíduos.

Embora existam jurisdições de nível estadual ou local que apresentam alta capacidade tributária e um nível baixo de necessidades, há jurisdições que possuem condição oposta. Com isso, se faz necessária a ação do governo central a fim de igualar as posições fiscais das jurisdições. Para as jurisdições com posição fiscal fraca, os governos centrais dariam uma contrapartida em forma de transferências fiscais. Estas seriam financiadas pelos impostos sobre os dispêndios dos entes subnacionais com alta capacidade tributária e menor necessidade.

Em relação às tipificações, a literatura das Finanças Públicas apresenta distintas formas e classificações das transferências intergovernamentais. Essa pluralidade decorre dos inúmeros objetivos que esse mecanismo tenciona alcançar, levando-se em conta as especificidades de cada Estado federativo. Ocupando-se primordialmente com a normatização do federalismo fiscal, a Teoria de Primeira Geração preconizou a categorização das transferências fiscais fundamentando-se principalmente sob dois critérios: (a) condicionalidade ou não a determinados gastos públicos; (b) presença ou não de contrapartida imposta aos governos receptores dos recursos fiscais (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 546).

As transferências são condicionadas (ou vinculadas) quando os recursos disponibilizados devem ser necessariamente empregados em setores, funções ou projetos previamente definidos (CONTI, 2001, p. 40). Essa transferência potencializa o impasse em relação à perda do grau de autonomia do ente receptor, mas em compensação, apresenta-se como um mecanismo oportuno ao governo cedente para controlar a atuação do governo subnacional naquelas áreas consideradas essenciais aos indivíduos.

As transferências são incondicionadas (ou livres) quando os recursos disponibilizados possuem alocação discricionária pelo gestor do orçamento local, ou seja, não impõem qualquer obrigação de aplicação dos recursos e nem cobram resultados do governo receptor (CONTI, 2001, p. 39). Essa transferência amplia a autonomia da unidade beneficiária em administrar tais recursos e sua lógica é fortalecer os orçamentos dos entes subnacionais quanto ao atendimento das suas demandas locais.

As transferências com contrapartida são aquelas em que as contribuições do governo doador se realizam mediante o emprego de recursos próprios dos governos receptores em uma proporção preestabelecida. Além de impor maior responsabilidade aos governos receptores na execução do gasto, esse método condiciona o aumento da provisão de um bem público específico que outrora se encontrava deficiente. O uso dessas transferências é recorrente para a internalização das externalidades, pois diminuem os custos dos governos locais sobre

aqueles bens que se estendem às outras jurisdições (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 21-22).

As transferências com contrapartida geralmente implicam numa restrição à autonomia do governo subnacional. Além de essa transferência fiscal ser destinada exclusivamente a um bem público específico, o ente receptor é forçado a comprometer-se com um percentual do seu orçamento para o financiamento de tais gastos (PRADO, 2007b, p. 247).

As transferências sem contrapartida são aquelas que buscam prover um determinado nível de recursos à esfera inferior, subsidiando atividades consideradas relevantes pelo ente doador e sem qualquer exigência financeira dos governos receptores. Pelo fato desse tipo de transferência pressupor menor comprometimento fiscal por parte dos governos locais, a autonomia quanto à administração e aplicação desses recursos em um propósito indefinido é garantida (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 21).

Os parâmetros de condicionalidade e contrapartida estabelecidos por Musgrave & Musgrave (1980) constituem o cerne da especificação das transferências fiscais, na qual a extensão da classificação destas concilia-se às atribuições fiscais específicas pretendidas pelos Estados federativos. Sob essa perspectiva são reconhecidos principalmente quatro tipos de transferências de acordo com sua função primordial: transferência discricionária; devolução tributária; transferência compensatória e transferência redistributiva (PRADO; QUADROS; CAVALCANTE, 2003).

Sob a perspectiva do agente público concedente, as transferências intergovernamentais ocorrem baseadas em decisões discricionárias (transferências voluntárias) ou em determinações regulamentadas em lei (transferências legais). As transferências voluntárias resultam de negociações de cooperação, auxílio ou assistência financeira entre o governo central e os governos subnacionais, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Essas transferências não decorrem de exigência legal e são usadas para complementar os recursos dos governos subnacionais, principalmente em situações anormais de curto prazo (PRADO, 2007a, pp. 22-23).

As transferências legais propiciam previsibilidade orçamentária para os governos subnacionais, tendo em vista sua previsão em leis específicas ou na Constituição, na qual são descritas a forma de habilitação, as regras de partilha, a forma de aplicação dos recursos e a respectiva prestação de contas, entre outros. Esse instrumento fiscal visa assegurar a autonomia financeira dos agentes públicos (PRADO, 2007a, pp. 22-23).

A devolução tributária refere-se aos repasses fiscais ao ente subnacional da arrecadação realizada em seu território por um ente superior. Os governos superiores que repassam os recursos atuam como arrecadador substituto, devolvendo os recursos aos governos inferiores na relação direta de sua contribuição para a arrecadação. Segundo Prado, Quadros e Cavalcante (2003, p. 21), esse tipo de transferência é considerada como “quase-arrecadação própria para o orçamento do governo local, tem posição equivalente à receita própria e deve ser encarado como tal”.

As transferências compensatórias consistem no repasse de receitas para os governos subnacionais a fim de compensar suas perdas fiscais e/ou evitar os impactos negativos de alterações no sistema tributário dos entes inferiores. Essa transferência tem o objetivo de repassar recursos de uma base tributária específica que constituiu fato gerador na jurisdição beneficiada, mesmo que nela não esteja a responsabilidade pela arrecadação (SILVA, 2005, p. 131).

A transferência redistributiva caracteriza-se pelo repasse de recursos financeiros aos governos inferiores em correspondência ou proporcionalidade com a distribuição territorial das bases tributárias dos entes subnacionais. Essa transferência visa atenuar o desequilíbrio horizontal existente entre as jurisdições, seja por causa da distribuição irregular das bases tributárias ou pela diferença em relação à capacidade de geração de receita própria que, conseqüentemente, reflete sobre a prestação de bens e serviços públicos. Ressalta-se que esse instrumento não se ocupa necessariamente com a redução das desigualdades, podendo basear-se sob critérios regressivos de redistribuição (PRADO; QUADROS, CAVALCANTE, 2003, p. 31).

Em relação aos critérios para a execução das transferências redistributivas, Prado (2007a, p. 29) declara que a literatura aponta basicamente dois modelos, no qual ambos intentam aproximar as capacidades de gasto *per capita* entre os entes. O primeiro é o modelo tradicional, que define indiretamente quais entes necessitam de mais recursos fiscais, utilizando indicadores macroeconômicos como Renda *per capita*, Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros índices econômicos e sociais para ponderar a redistribuição fiscal.

Esse modelo sofre distorções devido às generalizações dos métodos estatísticos, a exemplo da Renda *per capita*, que se apresenta como uma medida imperfeita e parcial da capacidade de impor encargos fiscais aos indivíduos; e do PIB, uma vez que parte significativa da renda pode reverter aos não residentes dos fatores de produção, repercutindo na precisão da capacidade de um governo em aumentar os tributos (SHAH, 1994, p. 46).

O segundo modelo, denominado por Prado (2007a, pp. 29-30) de Sistemas de Equalização (SE), contém dois métodos de redistribuição de recursos. O método comum calcula indiretamente a capacidade de gastos *per capita* dos entes, principalmente através da mensuração direta da receita potencial *per capita*. Com base nesses dados é sinalizada a direção da redistribuição equalizadora dos recursos, sendo definidos quais entes necessitam da transferência fiscal e o nível desta complementação em seus orçamentos. Este método desconsidera as diferenças de custos e necessidades entre as jurisdições, pautando-se apenas em prover todos os entes com a mesma dotação de recursos por residente (PRADO, 2007a, p. 30).

O método moderno executa a provisão dos recursos ponderando tanto a receita própria dos governos quanto as diferenças de custos na prestação dos bens e serviços públicos, levando em conta as necessidades individuais de gastos entre as jurisdições. Nota-se que esse critério é mais complexo e demanda um sistema avançado e contínuo em termos de formulação de dados estatísticos entre os níveis de governo. Este conjunto de dados condiciona a disposição de informações necessárias às instituições públicas centrais sobre quais governos subnacionais devem perceber os recursos equalizadores (PRADO, 2007a, p. 30).

Um dos precursores da proposta de transferência redistributiva segundo mecanismos de equalização fiscal foi Buchanan (1950), visando mitigar o desequilíbrio fiscal existente entre as jurisdições, motivada pela diferença na capacidade fiscal inerente ao regime federativo. Para que as jurisdições com menor capacidade fiscal pudessem ofertar o mesmo nível de bens e serviços públicos que as jurisdições com maior capacidade, aquelas teriam que instituir uma carga tributária maior sobre seus residentes, que não é razoável para o equilíbrio do sistema tributário. Neste sentido, a transferência equalizadora torna-se instrumento propício para a redução da disparidade na capacidade fiscal entre os entes, sendo pertinente que o governo central a utilize estando regulada por critérios que condicione a equidade fiscal entre as jurisdições.

Desta forma, Buchanan (1950) justifica o papel das transferências equalizadoras em alcançar um “tratamento fiscal igual para os iguais”, em que cada indivíduo deve ter a garantia de que onde quer que ele resida no território, o tratamento fiscal em termos de tributação e benefícios que receberá será aproximadamente o mesmo entre os iguais. Isso significa que o lugar de residência do indivíduo não terá efeito significativo sobre sua situação fiscal.

Mesmo que em qualquer uma das jurisdições os encargos fiscais ou o padrão dos serviços públicos sejam exercidos de forma igualitária em suas localidades, o critério de equidade da estrutura fiscal requer neutralidade e totalidade, sendo exigido que o resíduo fiscal, ou seja, o saldo entre as contribuições fiscais e o valor dos serviços públicos, seja basicamente o mesmo para os iguais em distintas regiões (BUCHANAN, 1950).

Para Buchanan (1950), a equidade fiscal não deve ser confundida com subsídios às regiões menos favorecidas e nem com contribuições beneficentes dos mais ricos aos mais pobres. O seu sentido deve-se à garantia do direito que os cidadãos residentes em regiões mais pobres têm de acessar verbas financeiras suficientes que lhes garantam posição de igualdade fiscal em relação aos cidadãos iguais residentes em outras jurisdições.

Esta perspectiva inicial de Buchanan manteve-se salutar à análise da equalização fiscal, na qual as formulações apresentadas propuseram novo recurso para a questão do desequilíbrio fiscal entre as jurisdições. Posteriormente, novos estudos em torno da equidade fiscal foram se difundindo, estando direcionados tanto a uma nova interpretação como envolvidos na identificação e solução de distorções apresentadas nos modelos precedentes.

Reportando às distorções, o trabalho inaugural de Buchanan preocupou-se predominantemente com a satisfação da equidade horizontal e desconsiderou, por exemplo, as influências do congestionamento e das externalidades envolvidas no fornecimento dos bens públicos locais. A pesquisa conjunta de Buchanan e Wagner (1970) abrangeu essa perspectiva e concentrou-se sobre a análise dessas interferências no tocante aos critérios de eficiência em um modelo de equalização fiscal.

Segundo os autores, dada uma quantidade constante de bens públicos, a adição de um consumidor ao grupo anterior acarretará em uma redução da quantidade de bens disponíveis aos outros consumidores, embora normalmente não ocorra equivalência de um acréscimo de consumidores para cada decréscimo dos bens públicos ofertados. Na análise de Buchanan e Wagner (1970), esta constatação de congestionamento refere-se aos bens públicos considerados impuros, já que os autores efetuaram uma avaliação com os bens públicos puros, assumindo a condição de mobilidade completa dos recursos, e não foi verificada influência mediante variações no tamanho do grupo.

Ao exercerem suas escolhas, os indivíduos não levam em conta os efeitos dos seus comportamentos sobre os outros indivíduos. Em relação aos bens puramente públicos, a inclusão de um indivíduo ao estado mais rico exerce uma economia externa sobre os residentes desta jurisdição e acarreta uma deseconomia externa àqueles residentes do seu estado de origem. Com os bens considerados impuros, este efeito é conservado, podendo

ocorrer outro efeito, na qual as externalidades no âmbito fiscal podem ser afetadas pelo congestionamento e serem revertidas em externalidades pelo lado do benefício (BUCHANAN e WAGNER, 1970).

Nessas circunstâncias, Buchanan e Wagner (1970) compreenderam que a aplicação da equalização fiscal pode retomar a eficiência na alocação dos recursos, impedindo a migração dos indivíduos por causa dos benefícios fiscais líquidos diferenciais entre as jurisdições e seus respectivos efeitos. Esse entendimento fora admitido por Shah (1994), que acrescenta como um dos efeitos da migração fiscal a redução do bem-estar nacional, pois as mobilidades do trabalho e do capital impõem problemas sociais e econômicos, como o desemprego, naquelas jurisdições de origem.

A eficiência na elaboração e execução do modelo de equalização fiscal tornara-se requisito relevante nas análises da teoria da equalização fiscal. Neste aspecto, a especificação e mensuração das necessidades e custos de despesas públicas entre as jurisdições apresentam-se como parâmetros fundamentais para a aplicação ótima das transferências equalizadoras.

As necessidades de despesas relacionam-se ao custo do fornecimento dos bens e serviços públicos em diferentes governos subnacionais. Geralmente, sua mensuração ocorre pelo método da imputação direta ou pelo sistema de gastos representativo (SHAH, 1994). Para efeito da equalização fiscal deve-se obter uma padronização das necessidades de gastos entre as jurisdições, na qual requer uma definição criteriosa perante a diversidade de programas públicos existentes nos níveis subnacionais, sendo observada a condição de essencialidade dos bens públicos aos cidadãos.

Os diferenciais nas necessidades de gastos devem-se às inerentes desvantagens em termos dos custos de bens e serviços entre as jurisdições. Algumas diferenças de custo são decorrentes de decisões privativas de um governo subnacional, não constituindo propriamente uma necessidade. Entre as principais circunstâncias que proporcionam os diferenciais de custos entre as jurisdições encontram-se as diferenças no grau de urbanização, que afetam o nível dos salários; a densidade populacional, que gera economia de escala e repercute sobre os custos dos serviços prestados; e a distribuição etária da população, que influencia na necessidade de escolas, hospitais, entre outros (SHAH, 1994).

As necessidades de despesas são influenciadas pelos diferenciais de custos dos bens públicos, sendo que estes condicionam benefícios fiscais líquidos diferentes entre as jurisdições. Segundo o entendimento inicial de Buchanan (1950) e com a concordância e complementaridade de Shah (1994), esta perspectiva fiscal justifica o exercício da

equalização para proporcionar o equilíbrio fiscal entre as jurisdições em favor da equidade na prestação dos serviços públicos a todos os indivíduos.

Alcançar a equidade fiscal mediante um modelo eficiente de equalização fiscal é uma construção complexa, pois requer a definição de aspectos teóricos e metodológicos abrangentes, como por exemplo, a definição do critério básico de equalização (capacidade de receita, necessidade de despesas); o grau de redistributividade e o modo de financiamento do sistema de equalização.

A Teoria do Federalismo Fiscal de Primeira Geração apresentou, desde os apontamentos iniciais de Buchanan (1950), importantes contribuições teóricas e metodológicas para a literatura da equalização fiscal. A extensão temática do sistema de equalização permitiu com que autores, entre eles Shah (1994), propusessem variadas formulações de equalização em favor da equidade fiscal entre as jurisdições.

Os sistemas de equalização fiscal conciliam-se ao foco de análise do Federalismo Fiscal de Primeira Geração, uma vez que se orientam sob a necessidade de garantir que os governos subnacionais obtenham as receitas fiscais nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas. É inegável a relevância da equalização fiscal para os sistemas federativos, uma vez que algum grau de incompatibilidade entre meios de receita e necessidades de despesa a vários níveis de governo é inevitável em todas as federações.

A Teoria do Federalismo Fiscal de Primeira Geração encontra-se associada ao modelo de Estado intervencionista, de perfil keynesiano, na medida em que normatiza estruturas fiscais em busca de soluções para a satisfação das necessidades sociais. Nesse sentido, tem-se em vista a relação dos mecanismos de transferências fiscais que visam garantir o fornecimento eficiente de bens públicos em todo o território.

Este papel benevolente do Estado atribui-se à concepção preponderante no século XX da essencialidade de sua atuação para corrigir as falhas que o mercado apresentava e aumentar a eficiência do sistema econômico. No entanto, nas últimas décadas do século XX despontou uma nova concepção quanto ao nível de atuação do Estado no sistema econômico. Essa perspectiva emergente disseminou pressupostos que alcançaram a Economia do Setor Público, induzindo a formação de uma distinta corrente teórica do Federalismo Fiscal, que ficou conhecida como Teoria do Federalismo Fiscal de Segunda Geração (VARGAS, 2011, p. 55-56).

### 1.3 TEORIA DO FEDERALISMO DE SEGUNDA GERAÇÃO E A EQUALIZAÇÃO FISCAL

No final dos anos 1970, verificou-se uma crise econômica mundial que propiciou o desmonte gradual do Estado de Bem Estar Social, também conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*. Este conceito governamental considerava responsabilidade estatal a manutenção e o provimento de garantias sociais e de suas formas institucionais, prezando por assegurar a todos os cidadãos qualidade nos serviços públicos.

No entanto, o cenário econômico daquele tempo desencadeou novas orientações teóricas sobre a atuação do Estado no sistema econômico e sua interação com o mercado, propiciando o surgimento de uma nova linha de pesquisa no Federalismo Fiscal a partir dessa remodelagem. Com base na denominação proposta por Qian e Weingast (1997), esta emergente abordagem teórica tornou-se conhecida como Teoria do Federalismo Fiscal de Segunda Geração. Autores como James M. Buchanan, Richard E. Wagner, Gordon Tullock, Barry R. Weingast, Paulo Seabright, Jacques Cremer, Antonio Estache, Rémy Prud'homme, Teresa Ter-Minassian, Wallace E. Oates e Anwar Shah possuem notoriedade nos trabalhos dessa linha, na qual suprime a concepção benevolente do Estado para constituí-lo como ente que age com interesse próprio sobre o sistema econômico.

As duas gerações do Federalismo Fiscal possuem marcações teóricas bem definidas. A Teoria de Primeira Geração fundamenta-se sobre métodos ligados à Microeconomia tradicional, como economias de escala e externalidades. A Teoria de Segunda Geração tem sido mais abrangente por conciliar novas visões da Economia do Setor Público, como conceitos da Teoria da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional, e agregar os avanços recentes da Teoria Microeconômica e dos trabalhos da Organização Industrial, como a teoria dos custos de transação, a teoria dos contratos incompletos e a perspectiva principal-agente (OATES, 2005, p. 356; VARGAS, 2011, p. 53). Outro aspecto distinto entre as duas correntes teóricas é a preferência pela descentralização fiscal na Primeira Geração, enquanto a Segunda Geração caracteriza-se por advertir sobre os perigos de ir longe demais em um sistema fiscal descentralizado, recomendando o equilíbrio entre o grau de centralização e descentralização fiscal (OATES, 2005, p. 357).

A Teoria de Segunda Geração introduz uma nova visão relacionada à interação estratégica entre os diversos agentes (eleitores, empresas e os níveis de governo), em que cada um tem ciência de que o outro executa suas decisões estrategicamente (BOUERI, 2012, p.

238). Esta abordagem sinaliza discordância com o comportamento exógeno dado ao governo, conforme preconizava a Primeira Geração, e pressupõe que as decisões de cada agente político geram efeitos sobre as outras jurisdições em um regime federativo. Esta interpretação da Segunda Geração acerca da atuação do governo assimilou pressupostos da Teoria da Escolha Pública relacionada ao processo político.

Na década de 1960, a Teoria da Escolha Pública tornou-se uma alternativa à teoria tradicional das finanças públicas (BOUERI, 2012, p. 238). Nela foi retomado o enfoque liberal do Estado, em que este abstém do caráter benevolente e orienta-se ao orçamento equilibrado e à mínima atuação no sistema econômico (VARGAS, 2011, p. 56). Logo, houve uma inversão na percepção do papel conferido ao Estado, pois no *Welfare State* este era indispensável para correção das falhas do mercado. No parecer liberal da Teoria da Escolha Pública, o Estado “falha” ao executar políticas fiscais intervencionistas, considerado incompatível ao bom funcionamento do sistema econômico.

A partir de sua contribuição do individualismo metodológico na ciência política, James Buchanan deu início à Teoria da Escolha Pública, fundamentada nas decisões individuais dos agentes, que são dotados de racionalidade e comportamento maximizante (VARGAS, 2011, p. 56). Quanto aos agentes públicos, estes podem agir não apenas em proveito da sociedade, maximizando o bem-estar dos seus eleitores conforme apregoava a Primeira Geração. Aqueles podem procurar a maximização de suas próprias funções-objetivos, motivada por alguma forma de ganho particular ou interesse político, configurando um comportamento análogo dos atores públicos e privados em relação aos interesses individuais (OATES, 2005, p. 356; BUCHANAN, TULLOCK, 1962).

A partir dos conceitos de racionalidade e maximização dos agentes expostos na Teoria da Escolha Pública, o comportamento dos diferentes níveis de governo tornou-se apreciado na análise da descentralização fiscal pela Segunda Geração, justificando o pressuposto de que a política não é um elemento externo nas relações fiscais. Esta descrição considera a estrutura de incentivos factíveis às instituições públicas e, para a construção de um sistema adequado de descentralização, inclui-se as contribuições dos modelos principal-agente e de informação e contratos incompletos.

Para Qyan e Weingast (1997), a percepção da relação principal-agente tornou-se uma relevante contribuição teórica da Segunda Geração. Tal como ocorre com a nova teoria da empresa, os agentes públicos não possuem razão natural em promover os interesses dos cidadãos e, por isso, as instituições políticas devem representar uma composição razoável entre os potenciais incentivos dos agentes públicos e o bem-estar dos cidadãos.

O modelo principal-agente refere-se à condição em que o principal é um ator cujo retorno depende da ação de um agente ou de uma informação que é propriedade exclusiva deste. Tratando-se das finanças públicas, o Estado (agente) é responsável pelos negócios públicos e geralmente a sociedade (principal) é incapaz de avaliar detalhadamente se o agente toma as decisões em favor de seus interesses, tornando propício o comportamento predatório dos agentes públicos. Esta condição pode ser estendida para a relação intergovernamental, na qual o principal é a jurisdição superior que delega atribuições ao agente, representado pelas instâncias políticas inferiores (BOUERI, 2012, p. 239).

Segundo Qian e Weingast (1997), um sistema político descentralizado que suscita a concorrência entre as jurisdições é uma forma eficiente de inibir determinados comportamentos oportunistas do governo. A competição interjurisdicional limitaria o incentivo negativo de imputar uma carga tributária excessiva sobre os cidadãos, além de coibir os gastos demasiados ou ineficientes do governo por conta da maior dificuldade em extrair recursos fiscais.

Consoante à perspectiva da Segunda Geração, a descentralização fiscal foi analisada por Cremer, Estache e Seabright (1994), que utilizaram os desenvolvimentos recentes da teoria dos contratos para interpretar determinadas circunstâncias nas relações interfederativas. Os autores evidenciam a presença de informação assimétrica entre os diferentes níveis de governo, na qual as esferas inferiores possuem mais informações das comunidades locais que a esfera federal. Esse cenário pode induzir comportamentos prejudiciais ao equilíbrio federativo, em razão da disponibilidade de benefícios aos governos subnacionais na hipótese destes aproveitarem o acesso restrito às informações locais.

À vista disso, a teoria do contrato procura empreender hipóteses que motive a ação adequada dos agentes. No entanto, a literatura tem reconhecido a dificuldade de se especificar todas as características, eventualidades e consequências legais de uma transação futura, principalmente por conta da complexidade das especificações, do custo proibitivo na execução de inúmeras contingências e da imprevisibilidade do comportamento dos agentes. Esta condição contratual foi intitulada contratos incompletos, um recente campo de estudo da teoria dos contratos.

A teoria dos contratos incompletos integra preceitos da teoria dos custos de transação. Uma transação relativamente simples pode demandar um contrato complexo, implicando em variados custos, como: a coleta de informações; a elaboração, negociação e resolução dos termos de contrato; os custos pós-contratuais e a resolução de contingências imprevistas

decorrentes de mudanças econômicas ou sociais (FARINA, 1999, p. 156). Todavia, a incidência dos custos de transação não depende apenas das diligências inerentes ao acordo firmado entre as partes. Inclui-se também a conduta dos envolvidos que, perante a incompletude contratual, podem agir com falta de ética em razão do oportunismo gerado pela assimetria de informação (CATEB, GALLO; 2007).

Seguindo esta lógica, a incerteza da conduta dos agentes públicos segundo os interesses dos cidadãos condicionou a proposta de Seabright (1996) em considerar a capacidade dos residentes em monitorar as decisões do governo como critério para a alocação adequada das competências governamentais. Na visão do autor, as ações do governo não são observadas detalhadamente pelos cidadãos e os governos não são punidos ou recompensados de acordo com os efeitos de suas ações sobre os eleitores. Cabe aos cidadãos somente o poder de decidir sobre a reeleição de um governo. A alocação das competências entre a jurisdição centralizada ou descentralizada apresenta-se como demarcação de quais grupos de eleitores exercerá o poder de decidir sobre a continuidade ou não do mandato político.

Seabright (1996) apreciou os méritos e oportunismos associados à centralização do poder. Entre os méritos da centralização encontra-se a proteção do bem-estar da população caso os extravasamentos sejam grandes e positivos. Quanto aos oportunismos, a centralização pode gerar vantagens para determinadas jurisdições com influência eleitoral, que geralmente se beneficiam de um esforço maior por parte do governo central em virtude dos interesses de reeleição da esfera superior. Outro oportunismo marcante da centralização é a condição política desfavorável imposta às jurisdições como um todo, que perdem a capacidade de decidir a continuidade de um governo de acordo com sua preferência, passando a depender das escolhas de outras regiões. Esta posição favorece uma menor prestação de contas do agente público centralizado, uma vez que diminui o incentivo do governo a agir segundo o interesse particular de cada região.

Estas interpretações condicionaram Seabright a modelar variados níveis de extensão da descentralização no governo, que propiciou ao autor novas conclusões à literatura do federalismo. Entre os resultados constata-se que em determinados casos a descentralização pode ser favorável por melhorar a prestação de contas dos governos locais, mesmo havendo homogeneidade nas preferências entre as localidades. O autor conclui que não existe um modelo que se encaixa perfeitamente a todas as jurisdições e, em face dessa hipótese, orienta que seja feita uma análise caso a caso, pois os benefícios líquidos de um governo centralizado variam entre as políticas adotadas e as características das localidades. Assim, para algumas jurisdições pode ser melhor a centralização e para outras a descentralização.

A análise dos oportunismos ligados à descentralização em Seabright (1996) refere-se, sobretudo, à relação governo/cidadão. Como em um sistema político descentralizado ocorre também a interação entre jurisdições, os governos têm a possibilidade de exercerem ações oportunistas em relação aos outros. Um tipo específico de oportunismo dos agentes públicos decorrente dessa interação ocorre no âmbito fiscal e tem gerado controvérsias acerca da extensão da intervenção do governo central nas relações interfederativas. Trata-se da deliberada política fiscal deficitária dos governos subnacionais, os quais presumem que em caso de insolvência o governo federal os resgatará financeiramente (QIAN, ROLAND, 1998).

Essa conduta fiscal é considerada oportunista pelo fato de que o procedimento fiscal irresponsável dos governos locais gera benefícios aos seus residentes, que usufruirão de maior disponibilidade de bens públicos do que seria disposto segundo o orçamento próprio da jurisdição. Este comportamento oportunista dos governos subnacionais sustenta-se em influências que desgastam o governo central caso sua decisão seja o não resgate fiscal da esfera inferior, como por exemplo, a pressão da imprensa, a repercussão negativa perante os eleitores e a tensão política suscitada no poder público (QIAN, ROLAND, 1998; BOUERI, 2012, p. 245).

Ao declarar o oportunismo da conduta fiscal intencionalmente deficitária dos governos locais perante o governo central, Boueri (2012) revela distorções e deficiências suscetíveis ao Federalismo Fiscal. As principais linhas de pesquisa que influenciam a Teoria de Segunda Geração convergem quanto à contraposição dessa conduta oportunista dos entes. Porém, os teóricos exercem avaliações distintas e, até mesmo, antagônicas, quanto ao padrão satisfatório da descentralização que permita não só suprimir esse vício, mas compor uma estrutura fiscal eficiente. De modo geral, os pareceres transitam desde a descentralização radical, sob a influência da Teoria da Escolha Pública, até a descentralização coordenada, inspirada nos princípios da Nova Economia Institucional.

O enfoque da descentralização radical frustra a perspectiva oportuna dos governos locais por defender que cada jurisdição deve financiar e executar seus encargos fiscais com absoluta autonomia em relação às outras jurisdições. Esta autonomia fiscal prevê a minimização do uso das transferências intergovernamentais, apontado como um dos potencializadores da irresponsabilidade fiscal. A intervenção federal passa a ser entendida como uma exceção no modelo federativo, pois a Escolha Pública preconiza o alinhamento entre os gastos e a tributação em cada nível de governo, além de assegurar a disciplina fiscal sobre os governos locais (VARGAS, 2011).

A descentralização extrema defendida pela Escolha Pública despertou questionamentos por conta da potencialização de distorções capazes de afetar o equilíbrio federativo e de inviabilizar atribuições do governo central consagradas pela literatura do Federalismo Fiscal. O risco de uma alocação descoordenada das receitas e despesas fiscais motiva inúmeras deficiências, como a geração de desequilíbrios verticais em favor do governo nacional ou subnacional; o agravamento do déficit fiscal dos governos subnacionais por conta de um eventual impacto negativo nos orçamentos locais; e o comprometimento financeiro do governo central para a execução das políticas de estabilização macroeconômica e de ajustes estruturais, a rigor de competência federal (PRUD'HOMME, 1995; TER-MINASSIAN, 1997).

A partir da contraposição aos fundamentos da descentralização irrestrita da Escolha Pública, tanto os críticos quanto os defensores da descentralização propuseram distintos fatores de ajuste à descentralização a fim de evitar os efeitos prejudiciais ao federalismo fiscal e às políticas macroeconômicas. Mesmo sob perspectivas distintas, os centralistas e descentralistas alcançaram o consenso de que a descentralização só seria viável mediante o estabelecimento de estruturas institucionais garantidoras dos ajustamentos e das qualificações necessárias à minimização dos seus efeitos negativos (VARGAS, 2011).

As estruturas institucionais presumidas pelos pesquisadores da Segunda Geração associam-se aos pressupostos da Nova Economia Institucional (NEI) em relação ao papel das instituições em gerar ordem e estabilidade nos processos econômicos. Do ponto de vista da NEI, a eficiência de um sistema econômico é influenciada diretamente pelas instituições, pois estas regulam o ambiente econômico sinalizando o comportamento apropriado dos agentes e estabelecendo os canais de interação e cooperação entre estes (NORTH, 1994, *apud* ROCHA JUNIOR, 2004, p. 310).

Similarmente, Oliveira (2007) admite que o conceito de instituição proporcione eficiência ao sistema econômico, e acrescenta que este constitui o elo que suprime a dicotomia entre Estado x mercado, típicos da Teoria de Primeira Geração e da Teoria da Escolha Pública. Em sua análise, tanto o Estado quanto o mercado necessitam de instituições consistentes para que sejam estabelecidas regras explícitas que controlem suas ações e atenuem suas deficiências e seus respectivos efeitos adversos sobre o sistema econômico. De acordo com Oliveira (2007, p. 19-20),

“...sendo uma instituição como outra qualquer, o mercado, para funcionar com eficiência, precisa contar com regras claras para os agentes econômicos, o que pode ser provido pelo Estado pelos poderes que este dispõe e que não se encontram ao seu

alcance. Por sua vez, deve o Estado, ele próprio, para também operar com eficiência, contar com instituições fortes, para garantir o cumprimento dessas regras, ao mesmo tempo em que deve criar/estabelecer e respeitar regras próprias, claras e transparentes, para controlar as ações de seus diversos agentes e garantir que essas se traduzam em políticas governamentais maximizadoras do bem-estar. Um Estado, portanto, confiável e comportado” (OLIVEIRA, 2007, p. 19-20).

A orientação institucional conferida ao Estado, o qual deve regular suas ações e supervisionar o comportamento dos entes em favor da eficiência econômica, viabiliza o modelo de descentralização traçado pela Teoria de Segunda Geração. Este modelo legitima moderado nível de atuação do Estado, estabelecendo regras que limitam sua intervenção tanto no mercado quanto no sistema federativo. As atribuições do Estado concentram-se especialmente sobre as atividades preservadoras da estabilidade econômica (OLIVEIRA, 2007).

Acerca do controle dos entes inferiores, o modelo de descentralização da Segunda Geração dispõe em favor da coordenação do desempenho fiscal dos entes e de suas relações intergovernamentais. Com o suporte das instituições para garantir a eficiência do sistema econômico, o modelo almeja estabelecer limites em termos de despesas, inviabilizando os gastos excessivos e desnecessários; reduzir os custos de informação e de transação; preservar a estabilidade econômica, entre outros (OLIVEIRA, 2007, p. 20).

Nota-se que o padrão de descentralização fiscal da Segunda Geração presume a coordenação da gestão pública dos diferentes níveis de governo, no qual faz uso de instrumentos institucionais para certificar o desempenho fiscal responsável dos agentes públicos. O modelo celebra o controle sobre a gestão pública sem prescindir da autonomia fiscal dos entes, uma vez que são incentivadas a ampliação da base fiscal proveniente de fontes locais e a associação entre a atribuição de despesas e os meios de receita dos vários níveis de governo (VARGAS, 2011, p. 62-66).

A autonomia fiscal, sobretudo em referência à adequação dos custos aos benefícios fiscais, colabora para a eficiência do sistema descentralizado proposto pela Teoria da Segunda Geração porque propicia a redução da necessidade de transferências intergovernamentais no sistema federativo. Na concepção desta Teoria, o uso das transferências precisa ser tratado como instrumento complementar do setor público e, sob a influência da NEI, seu empenho deve ocorrer mediante o planejamento das metas e resultados a serem alcançados pelos entes receptores (OLIVEIRA, 2007, p. 30).

Quando Ter-Minassian (1997) sugere o método que considera ideal para elaborar o modelo de descentralização, torna-se evidente a posição complementar conferida às transferências fiscais e a relevância da estrutura institucional, tanto para sua construção e aplicação quanto a todo o modelo de descentralização. A autora propõe que primeiramente seja estabelecida uma adequação prévia entre as receitas e despesas em cada nível de governo. A seguir, calcula-se o volume fiscal necessário ao equilíbrio orçamentário em cada jurisdição e, posteriormente, efetua-se a complementação fiscal por meio de transferências planejadas e transparentes, capazes de promover a redistribuição desejável de recursos entre as jurisdições subnacionais.

Nota-se que, em Ter-Minassian (1997), a designação complementar das transferências, por proceder-se após a alocação das competências de receitas e despesas fiscais entre os níveis de governo, intenciona alcançar equidade ao sistema fiscal e, conseqüentemente, atribuir estabilidade ao sistema como um todo. O controle e a coordenação centrais necessárias para garantir o êxito na execução dos processos descritos por Ter-Minassian ratificam a relevância de um sistema institucional sólido e aprimorado no regime federativo.

A deliberação da estrutura das transferências intergovernamentais é um dos aspectos mais complexos do federalismo fiscal, haja vista a variedade de modelos e critérios específicos associados aos objetivos múltiplos das federações. A pluralidade de objetivos pode dificultar o exercício do modelo ótimo de transferência porque determinada característica na formulação do modelo pode servir para um objetivo importante, mas pode concorrer em detrimento de outro objetivo não menos importante. Deste modo, a determinação de um modelo de transferência fiscal torna-se um produto de ajustamentos administrativos e também de pressão política (PRUD'HOMME, 1995, p. 213).

Apesar do parecer subsidiário da Segunda Geração, as transferências fiscais possuem méritos que devem ser considerados uma vez que, se bem programadas, podem atuar no controle dos riscos relacionados à estrutura da descentralização fiscal (PRUD'HOMME, 1995). Um dos efeitos negativos da descentralização fiscal pode decorrer das transferências fiscais do tipo não condicional e sem contrapartida, as quais estimulam o aumento das despesas dos governos subnacionais. A liberdade na aplicação desse acréscimo fiscal oportuniza o exercício fiscal incompatível entre o aumento das transferências e o gasto em bens públicos, hipótese conhecida como *Flypaper Effect* (VARELA, 2008).

As explicações teóricas do *Flypaper Effect* são atribuídas principalmente à Teoria de Primeira Geração, que alegam ser impulsionadas pelo autointeresse dos agentes políticos em expandir o orçamento e a ilusão fiscal dos residentes, ou seja, o desconhecimento dos

cidadãos sobre os efeitos das transferências intergovernamentais no setor público local. Deste modo, os agentes políticos maximizam as despesas públicas visando induzir os residentes a eleger aqueles que executam orçamentos exacerbados, os quais tendem a engendrar déficits fiscais aos governos subnacionais (GAMKHAR, SHAH, 2007).

Logo, para corroborar com o equilíbrio fiscal na gestão local torna-se indispensável que o governo central identifique mecanismos institucionais propiciadores e inibidores dos oportunismos. No caso do *Flypaper Effect*, um instrumento institucional que assegure credibilidade ao governo superior à ameaça de não auxiliar os governos subnacionais que incorrem em déficits fiscais irresponsáveis (BOUERI, 2012). Isto porque, a percepção do não resgate fiscal reprime os governos locais a se posicionarem deliberadamente em desequilíbrio orçamentário, pois se torna mais vantajosa a manutenção da responsabilidade fiscal do que correr o risco de arcar unilateralmente com todos os gastos expansionistas outrora efetuados.

A extensão dos oportunismos fiscais relaciona-se à predominância de restrições orçamentárias flexíveis ou rígidas na condução da descentralização fiscal. Sob o oportunismo do *Flypaper Effect*, por exemplo, quanto maior a probabilidade de que o excesso de despesa seja coberto pelo socorro federal, mais flexíveis serão as restrições orçamentárias. Esta condição é indicada na literatura por *Soft Budget Constraint*, ou Restrição Orçamentária Maleável (VARELA, 2008; QIAN, ROLAND, 1998).

Segundo Oates (2005, p. 361-362), a questão das restrições orçamentárias e os incentivos que geram são um dos temas mais relevantes do Federalismo Fiscal recente, porquanto se apresentam como um dos perigos da descentralização fiscal, podendo concorrer ao agravamento de crises fiscais e econômicas no sistema federativo. Por isso, a designação de instituições fiscais favorecedoras do controle local é crucial para se evitar os efeitos desestabilizadores das restrições orçamentárias maleáveis.

Nesse sentido, Oates (2005, p. 363) alega que um sistema adequado de tributação local capaz de financiar os programas da localidade e um sistema de transferências intergovernamentais atuante nas funções alocativa e redistributiva, e que seja imune às manipulações dos agentes públicos para o resgate fiscal, concretizam mecanismos institucionais relevantes para o fortalecimento das restrições orçamentárias, condição apontada na literatura por *Hard Budget Constraints*, ou Restrição Orçamentária Rígida. Na ausência de institucionalidades fiscais capazes de atuar na estrutura federativa, o autor propõe medidas necessárias que atendam à consolidação das restrições orçamentárias, como a

prescrição de leis que proíbam os governos subnacionais a contrair déficits sobre a despesa corrente e a criação de leis de falências que possibilite o controle das crises fiscais.

A complexidade na definição do sistema de transferências torna-se evidente porque sua estrutura pode implicar efeitos contrastantes à descentralização fiscal, como por exemplo, o mérito do equilíbrio fiscal ou a anomalia do incentivo ao déficit fiscal irresponsável dos agentes públicos. Este cenário revela a importância das institucionalidades para impor os limites legais ao desempenho fiscal dos governos locais e, ao mesmo tempo, definir e aprimorar os mecanismos que operam o modelo de transferências visando à eficiência na provisão de bens públicos.

O desenho apropriado das transferências é primordial para garantir êxito em seus resultados. Deve-se levar em conta que as transferências têm de ser adaptadas para cada caso específico, alinhando os objetivos pretendidos às restrições dos recursos disponíveis. Shah (2007a) oferece orientações ao modelo de transferências intergovernamentais, apresentando quais tipos de transferências devem ser evitados e quais princípios devem integrar sua composição.

Entre os tipos evitados estão aqueles com objetivos imprecisos; que repartem receitas envolvendo inúmeros fatores; que possuem natureza discricionária; e os que adotam volume único para todos os receptores, ensejando desigualdades. Entre os princípios recomendados está o estabelecimento de pisos e tetos para garantir a previsibilidade dos recursos; a imposição de condicionalidades, como nível de qualidade nos serviços prestados; a distinção das áreas de concessão em relação ao tamanho da população e a natureza urbana ou rural; a inserção de critério de revisão periódica, capaz de proporcionar segurança orçamental aos governos locais em relação às oscilações econômicas; e a composição de critérios de equalização fiscal, que intenciona nivelar a capacidade dos governos subnacionais em fornecer uma cesta padrão de bens públicos (SHAH, 2007a, p. 48-51).

Alguns países têm alcançado destaque quanto à definição dos critérios para a execução da equalização fiscal. A Alemanha adota um modelo que considera as receitas reais, fazendo ajustes nas despesas conforme o tamanho da população e densidade. A China utiliza apenas as receitas potenciais. A Suíça aprecia bases fiscais macro, utilizando fatores como área, densidade populacional, número de grandes cidades, desemprego e entre outros. O Canadá não inclui a necessidade fiscal em sua formulação e a Austrália é o país que adota o sistema mais abrangente e complexo de equidade fiscal, equalizando tanto a capacidade fiscal quanto a necessidade de gastos (SHAH, 2007a, p. 35-36).

A disparidade na capacidade dos governos em prestar serviços públicos decorre da desigualdade na aquisição de receitas e da diferença nas necessidades ou nos custos de despesas entre as regiões. Um programa apropriado de equalização fiscal permite corrigir estes diferenciais, ou senão minimizá-los (SHAH, 2007a). Contudo, sua definição torna-se imprecisa por tratar com julgamentos subjetivos, como a mensuração das necessidades dos cidadãos, que variam não só em quantidade como em complexidade entre as regiões. Nesse sentido, deve-se exercer a escolha de alguns dentre diversos critérios para a formulação de uma proposta abrangente que resulte num programa de equalização fiscal aplicável às distintas jurisdições.

A definição dos critérios para a equalização fiscal é preponderantemente discricionário, tornando uma decisão mais política do que propriamente econômica (DAFFLON, 2007, p. 385). A determinação do coeficiente de equalização deriva de estudos técnicos a respeito da representação mais viável para a correção dos desequilíbrios horizontais no regime federativo e sinaliza quais entes serão beneficiados ou afetados com uma nova disposição fiscal. Por isso, alguns aspectos devem ser observados para se empregar um método apropriado para a execução das transferências intergovernamentais que assegure a equidade fiscal entre os entes subnacionais. Entre os principais requisitos estão (SHAH, 2007a, p. 15-16; MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 10-17; GOMES, 2009, p. 90-92):

- i) Flexibilidade:** permite ajustes dinâmicos das transferências devido à variação da demanda por bens públicos com o transcorrer do tempo e à absorção de choques econômicos positivos e negativos;
- ii) Redução do hiato fiscal:** redução da diferença entre o custo dos bens e serviços públicos necessários em uma jurisdição e a sua capacidade própria de financiamento desses gastos, considerando o critério de pressão de demanda que incidem em áreas mais desenvolvidas e/ou populosas;
- iii) Não inibição local:** modelo que possa conciliar a equalização e o incentivo à tributação e arrecadação local;
- iv) Independência política:** quanto à definição de critérios de partilha e a periodicidade das transferências;
- v) Responsabilidade fiscal:** as transferências podem incentivar os entes a não praticar a responsabilidade fiscal, como por exemplo, abster-se de explorar bases tributárias próprias. Esse evento força o governo central a socorrer as jurisdições irresponsáveis com mais

transferências. O ideal é a transferência intergovernamental conter um critério de premiação que incentive a eficiência na gestão fiscal;

**vi) Adequação das receitas:** os entes subnacionais devem ter o montante de receita que possa cumprir com as responsabilidades que lhes foram atribuídas;

**vii) Alcance (controle):** identificar os ganhadores e perdedores do modelo de redistribuição para, mediante o ganho líquido, avaliar o nível de sustentabilidade do programa;

**viii) Previsibilidade:** as transferências devem garantir a previsibilidade das ações dos governos subnacionais para que possam efetuar projeções de financiamento em um prazo razoável;

**ix) Responsabilidade pelos resultados:** o ente que recebe recursos deve se responsabilizar pelos resultados da aplicação dos fundos perante o ente que concede e aos seus cidadãos quanto à melhoria em seus atendimentos.

Em geral, os países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) não utilizam padrões de equalização explícitos. Embora adotem mecanismos de redistribuição de recursos com objetivos equalizadores, estes agregam diversos objetivos na mesma fórmula e deixam de conciliar interesses regionais ou individuais (SHAH, 2007a).

O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil é amplo e ao mesmo tempo complexo, em que se observam variados modelos, objetivos e critérios de distribuição. A alternância de ciclos políticos (entre governo centralizado ou descentralizado) e a evolução econômica da federação brasileira influenciaram diversas reformas no arranjo fiscal brasileiro, incluindo a partilha dos recursos públicos.

As alterações ocorreram primordialmente de forma independente, conhecidas como reformas fiscais fatiadas, e isolada no tempo. De maneira geral, os ajustes fiscais realizados (entre os mais recentes a redistribuição dos royalties do petróleo e o novo critério de partilha do FPE) não estiveram submetidos a uma solução que levasse em conta as perdas e ganhos fiscais dos estados e que se baseasse em critérios de equalização fiscal entre as jurisdições. Por esse motivo, justificam-se os desequilíbrios na distribuição dos recursos fiscais e, conseqüentemente, a dificuldade em garantir a uniformidade no fornecimento de serviços públicos aos cidadãos em determinados territórios (REZENDE, 2010, p. 86).

Notada essa deficiência, o próximo capítulo tenciona analisar a estruturação das transferências fiscais da União para os Estados. Neste sentido, serão avaliados os critérios de partilha adotados, os efeitos fiscais aos orçamentos dos entes subnacionais e as possíveis distorções engendradas pelo modelo de transferência intergovernamental vigente.

Em seguida, pretende-se estabelecer um modelo de transferência da União para os Estados que condicione à equalização fiscal entre as jurisdições, tendo em vista a padronização da capacidade dos entes subnacionais em fornecer serviços públicos essenciais a todos os cidadãos. O desafio será desenvolver um padrão de equalização fiscal o mais próximo possível das recomendações da teoria, apreciando as limitações do modelo federativo vigente, se desocupando no tocante à viabilidade política de sua execução.

## **2 A ESTRUTURA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS E SEUS EFEITOS FISCAIS AOS ORÇAMENTOS SUBNACIONAIS**

### **2.1 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS: ORIGENS, ESTRUTURA E CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA VIGENTE**

A atual configuração tributária brasileira, disposta na Constituição Federal de 1988 e nas legislações infraconstitucionais, está baseada na estrutura sancionada na Reforma Tributária de 1967. Esta Reforma concentrou os recursos fiscais em favor da União visando reduzir o contínuo déficit do Tesouro Nacional, tornando secundário o objetivo de equidade do sistema tributário. Apesar da concentração de receitas, a Reforma elaborou um modelo bem definido de federalismo fiscal ao promover autonomia aos sistemas tributários federal, estadual e municipal. Este modelo pretendia que estados e municípios alcançassem receitas suficientes para o desempenho das funções que lhes foram conferidas e, àqueles entes subnacionais cuja capacidade tributária fosse insuficiente, estaria disposto um sistema de transferências que compensasse suas deficiências fiscais (VARSANO, 1996, p. 9-10).

O sistema de transferências instituído na Reforma concebeu o primeiro modelo estritamente redistributivo no setor público, fundamentado na criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p. 49-50). A legislação dos Fundos de Participação sofreu inúmeras modificações nos critérios e percentuais de distribuição, principalmente na década de 1980 quando se vivenciou o processo de desconcentração dos recursos fiscais (posição oposta à conferida pela Reforma de 1967), que se consolidou no modelo fiscal promulgado na Constituição Federal de 1988.

O modelo fiscal instituído nesta Carta favoreceu os entes subnacionais ao promover autonomia fiscal, desconcentração dos recursos tributários e aumento das transferências fiscais. Esta ampliação dos repasses resultou em uma participação generalizada dos estados e municípios na receita fiscal total do país. Contudo, esta estrutura fiscal propiciou desigualdade na composição orçamentária dos estados e municípios na federação. Enquanto para alguns entes as transferências fiscais são recursos complementares, para outros os repasses fiscais compõem preponderantemente suas receitas disponíveis (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 24).

Essa disparidade na composição orçamentária dos entes subnacionais fragiliza a estabilidade fiscal daqueles que mais dependem das transferências intergovernamentais. Isto porque, esses governos estão propensos a sofrer impactos orçamentários maiores caso ocorra choques fiscais negativos na economia, sobretudo sobre as fontes de receita originárias dos repasses.

Além de esses entes subnacionais se encontrarem em condição orçamentária instável, o atual modelo fiscal brasileiro não dispõe de um sistema de transferência compensatório que acompanhe a variação da capacidade fiscal dos governos subnacionais. Embora apresentem caráter redistributivo, as transferências dos Fundos de Participação simplesmente compartilham uma fração da arrecadação de alguns tributos federais, sem atuar de forma compensatória perante a dotação orçamentária dos entes inferiores. No caso do FPE, os percentuais de distribuição foram conservados por mais de duas décadas,<sup>3</sup> agravando o quadro de desequilíbrio fiscal na Federação. O único repasse que pode ser associado ao critério de equidade fiscal é a Complementação-FUNDEB, a qual seu caráter redistributivo atua no sentido trazer todos os estados a uma média nacional de recursos disponíveis para uma atividade específica (PRADO, 2007a, p. 37; PRADO, 2007c, p. 101).

O sistema de transferências intergovernamentais da União para os Estados é heterogêneo e ao mesmo tempo complexo, em que se observam variados modelos, propósitos e critérios distributivos. No entanto, o sistema como um todo não condiciona equidade na capacidade dos entes em fornecer comparáveis bens públicos aos cidadãos. A alternância de ciclos políticos (entre governo centralizado ou descentralizado) e a evolução econômica da federação brasileira influenciaram as reformas no arranjo fiscal brasileiro, incluindo a partilha dos recursos públicos. Contudo, as alterações ocorreram primordialmente de forma independente e isoladas no tempo.

De maneira geral, os poucos ajustes nos critérios de redistribuição (como na partilha do FPE) não estiveram submetidos a uma solução que levasse em conta as perdas e ganhos fiscais dos estados e se baseasse em critérios que condicionasse a equidade fiscal entre as jurisdições. Por esses motivos, justificam-se os desequilíbrios na distribuição dos recursos fiscais e, conseqüentemente, a dificuldade em garantir a uniformidade no fornecimento de serviços públicos aos cidadãos em determinados territórios (REZENDE, 2010, p. 86).

---

<sup>3</sup> A distribuição dos recursos do FPE foi regulada pela Lei Complementar nº 62/89 e somente 23 anos depois foi alterada pela Lei Complementar nº 143/13.

Esse panorama fiscal oportuniza uma reformulação na estrutura dos repasses financeiros às jurisdições e esta pesquisa pretende contribuir com a elaboração de um modelo de equalização no âmbito das transferências intergovernamentais da União aos Estados e DF. A literatura recomenda que um modelo de equalização deve ser abrangente e bem planejado para que não desestimule o esforço da arrecadação própria dos governos subnacionais; caso contrário, a gestão fiscal deliberadamente deficitária acaba sendo recompensada por maiores transferências equalizadoras. Independente do padrão de redistribuição adotado é primordial que o modelo de equalização seja flexível e dinâmico para adequar os repasses fiscais conforme a evolução das demais fontes de financiamento dos governos inferiores. Por isso, considerar todas as formas de transferências torna-se relevante para corrigir as assimetrias fiscais e garantir a equidade fiscal às jurisdições (PRADO, 2007c).

Portanto, nas próximas seções serão analisadas as disposições de cada transferência acerca dos critérios de partilha adotados; dos objetivos pretendidos e dos resultados fiscais aos orçamentos dos governos subnacionais, apontando méritos e problemas ao sistema fiscal entre 2007 e 2016. Além do exame individual das transferências, o resultado conjunto dos repasses aos entes subnacionais será avaliado e esse diagnóstico trará embasamento para a elaboração de um modelo de equalização compatível ao sistema fiscal brasileiro, considerando as limitações teóricas e práticas de sua execução.

### 2.1.1 FPE

O FPE foi instituído em 1966 pelo Código Tributário Nacional (CTN) e à época era composto por 10% da arrecadação do IR e do IPI. Desde 1993, o Fundo se compõe por 21,5% das mesmas fontes tributárias, incremento percentual que o elevou ao patamar de maior transferência financeira aos estados, correspondendo a 58,7% do somatório de 15 transferências fiscais da União aos Estados entre 2007 e 2016.

A distribuição dos recursos do FPE foi regulada pela Lei Complementar nº 62/89, que estipulou a proporção de 15% dos recursos aos estados das regiões sul e sudeste e 85% dos recursos aos estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste. Neste primeiro momento da distribuição do FPE, buscou-se o equilíbrio fiscal pautado sob a redistribuição regionalizada dos recursos, no qual transfere recursos arrecadados em regiões mais desenvolvidas para regiões menos desenvolvidas do país.

O segundo momento da distribuição do FPE estabelece o aporte dos recursos destinado a cada estado, sendo que 20% dos repasses são deduzidos para a composição do

FUNDEB. A Lei Complementar nº 62/89 definiu que o Tribunal de Contas da União (TCU) efetuasse o cálculo das quotas individuais referentes à partilha do FPE. Este cálculo valeu-se dos critérios estabelecidos pelo CTN, os quais 95% dos recursos são distribuídos segundo fatores representativos da população (piso = 2%; teto = 10%) e do inverso da renda per capita (piso = 0,4; teto = 2,5); e 5% dos recursos são distribuídos segundo a superfície dos estados. Esta estimativa resultou nos coeficientes de participação de cada Unidade Federativa (UF), que constam no Anexo Único da LC 62/1989.

Os coeficientes de participação deveriam ser aplicados até o exercício de 1991. Contudo, o TCU veio repetindo anualmente esses coeficientes da LC nº 62/89 em suas decisões normativas. Vários estados ao longo dos anos 1990 e 2000 entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) por conta dessa rigidez temporal dos coeficientes de participação. A alegação básica dos impetrantes era de que os coeficientes não promoviam o equilíbrio socioeconômico entre os estados, pois estes não acompanhavam o dinamismo econômico do país no decorrer do tempo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017a, p. 1).

Em 2010, o STF julgou procedente as ADIs e declarou a inconstitucionalidade dos coeficientes de participação, vigentes desde 1990. A aplicação dos coeficientes ficou assegurada até o final de 2012, mas este prazo venceu e somente em 2013 foi sancionada a Lei Complementar nº 143/13, que: (a) estendeu a vigência dos coeficientes até o fim de 2015; (b) extinguiu a divisão do FPE em 85% para as regiões N, NE e CO e 15% para S e SE e (c) estabeleceu novos critérios de rateio do FPE, que passariam a vigorar a partir de 2016 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 3).

Contudo, os novos critérios não alteraram significativamente os coeficientes anteriores. A partilha do FPE passou a ser atualizada anualmente e designada a partir da comparação de dois cálculos: somatório dos valores corrigidos<sup>4</sup> e montante a ser distribuído.<sup>5</sup> Caso o primeiro seja superior, cada estado receberá a cota proporcional ao obtido no mesmo período em 2015, reduzido até igualar ao montante a ser distribuído. Na prática, este critério mantém os coeficientes dispostos na LC nº 62/89. Caso o segundo seja superior, as cotas resultam da adição entre o valor corrigido e os novos coeficientes sobre a quantia excedente

---

<sup>4</sup> Corrige-se monetariamente o valor concedido no período correspondente ao exercício de 2015, empregando a variação acumulada do IPCA e 75% da variação do PIB real do ano anterior.

<sup>5</sup> Constitui-se por 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição.

ao montante a ser distribuído, que são recalculados anualmente pelo TCU. Na Tabela 1 estão dispostos os coeficientes individuais utilizados até 2015 e os estipulados para o exercício de 2019 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 3-5).

Tabela 1 - Coeficientes individuais do FPE

ESTADOS	COEFICIENTES		ESTADOS	COEFICIENTES	
	ATÉ 2015	2019		ATÉ 2015	2019
Acre	3,421000	4,082028	Paraíba	4,788900	4,052359
Alagoas	4,160100	4,945022	Paraná	2,883200	2,287932
Amapá	3,412000	3,432129	Pernambuco	6,900200	6,402194
Amazonas	2,790400	4,373668	Piauí	4,321400	4,435322
Bahia	9,396200	8,274055	Rio de Janeiro	1,527700	2,980003
Ceará	7,336900	6,328284	Rio Grande do Norte	4,177900	4,181095
Distrito Federal	0,690200	0,657198	Rio Grande do Sul	2,354800	1,200120
Espírito Santo	1,500000	2,392500	Rondônia	2,815600	3,297183
Goiás	2,843100	2,671907	Roraima	2,480700	3,000717
Maranhão	7,218200	6,684086	Santa Catarina	1,279800	1,040123
Mato Grosso	2,307900	2,027538	São Paulo	1,000000	0,858650
Mato Grosso do Sul	1,332000	1,695533	Sergipe	4,155300	3,836952
Minas Gerais	4,454500	4,908135	Tocantins	4,340000	3,425588
Pará	6,112000	6,529679	<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: LC 62/1989 e TCU (2019) - Decisão Normativa nº 167/2018.

Comparando os coeficientes de participação de 2015 em relação ao estipulado para 2019, observou-se um equilíbrio em que treze estados obtiveram ganhos e quatorze alcançaram perdas na nova partilha do FPE. Porém, efetuando essa mesma análise por região, nota-se uma migração dos ganhos para o norte (seis dos treze casos) e um direcionamento das perdas para o nordeste (seis dos quatorze casos). Logo, essa nova disposição dos coeficientes majoritariamente permuta os percentuais entre as duas regiões de menor desenvolvimento do país, não contribuindo de maneira efetiva com a redução das desigualdades socioeconômicas de ambas as regiões, pois se alocam recursos para uma região desfavorecida em detrimento de outra em condição similar.

A despeito da rigidez dos coeficientes de partilha e de sua moderada reformulação, as transferências do FPE apresentam vantagens ao sistema fiscal brasileiro. Por se tratar de um repasse previsto constitucionalmente, seus recursos atribuem previsibilidade aos orçamentos dos governos inferiores, condicionando aos entes o planejamento e execução de políticas públicas de médio e longo prazo. No tocante à aplicação, os estados contam com autonomia financeira para utilizar os recursos da forma que lhes aprouverem, pois os repasses não são vinculados a qualquer tipo de despesa (DEL FIORENTINO, 2010, p. 174).

Durante o período de rigidez dos coeficientes de participação, a principal contribuição do FPE foi ter preservado as maiores parcelas dos recursos (85%) às regiões menos desenvolvidas. Todavia, nesta fase o FPE não contemplou equidade fiscal às jurisdições, tendo em conta que por mais de duas décadas sua partilha deixou de refletir as variações de população e renda per capita das UF's, que propiciaram distorções na execução dos repasses fiscais às jurisdições. Com o novo modelo de partilha, no qual os coeficientes individuais são recalculados anualmente mediante a atualização de indicadores socioeconômicos (IPCA, PIB, população, renda domiciliar *per capita*), o FPE amenizou algumas distorções outrora reclamadas por representantes políticos das UF's. Apesar desses avanços, o FPE carece de ajustes extensivos em seu método de partilha para contribuir de modo efetivo à equidade fiscal interjurisdicional, entre os quais ponderar a estrutura de receitas, o nível de gastos e o esforço fiscal de cada ente subnacional (ABREU, 2008, p. 69).

### 2.1.2 CIDE- COMBUSTÍVEIS

A CIDE-Combustíveis (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível) decorre de uma determinação constitucional relativa às atividades de importação e comercialização de gasolina, diesel e respectivas correntes; querosene de aviação e derivativos; óleos combustíveis; gás liquefeito de petróleo (GLP), inclusive o derivado de gás natural e nafta e de álcool etílico combustível. Este tributo não alcança o biodiesel e sua incidência é monofásica sobre o volume comercializado pelo produtor.

A regulamentação da CIDE-Combustíveis foi dada pela Lei nº 10.336/ 2001, que fixou alíquotas diferenciadas para cada tipo de combustível. Os valores oscilaram até junho de 2012, quando o Ministério da Fazenda decidiu zerar as alíquotas de todos os combustíveis. Entretanto, em 2015 foi instituído o vigente Decreto nº 8.395 que restabeleceu novas alíquotas para o litro da gasolina (R\$0,10) e do óleo diesel (R\$0,05), sendo mantidas as isenções aos outros combustíveis.

A partir da EC nº 44/2004, a União obriga-se a redistribuir 29% da arrecadação da CIDE-Combustíveis para os estados e Distrito Federal. No período de isenção das alíquotas justifica-se a transferência de recursos aos entes subnacionais devido aos resíduos da

arrecadação nos meses anteriores a julho de 2012 e, principalmente, à incidência de outras fontes remanescentes, como pagamentos de contas em atraso, parcelas especiais da Receita Federal do Brasil e recebimento de cobranças da Dívida Ativa da União. Por conseguinte, os repasses nesse intervalo sofreram reduções significativas se comparado aos demais períodos (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014a).

As transferências da CIDE-Combustíveis aos estados e Distrito Federal se dispõem consoante os percentuais a seguir (LEI nº 10.336/2001):

- i. 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada de cada estado de acordo com estudo do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT);
- ii. 30% em proporção ao consumo dos combustíveis que tem incidência da CIDE, em cada Estado e no Distrito Federal, de acordo com estatística elaborada pela agência Nacional do Petróleo (ANP);
- iii. 20% em proporção à população, apurada pelo IBGE;
- iv. 10% distribuídos em parcelas iguais entre as UF's (LEI 10.336/2001).

Nos repasses da CIDE desconta-se 1% para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e não há retenção do FUNDEB. É uma transferência constitucional sem contrapartida e sua concessão utiliza critério redistributivo e devolutivo, em que são adotados percentuais diferenciados de distribuição em proporção ao quantitativo populacional das jurisdições e 30% dos recursos segundo o consumo de combustíveis nos Estados e Distrito Federal. Os coeficientes de distribuição da CIDE são calculados anualmente pelo TCU para o exercício seguinte. A Tabela 2 ilustra a participação de cada estado nas transferências da CIDE em 2015, exercício mais recente com disponibilidade de dados em todos os critérios:

**Tabela 2 - Índice de distribuição e os critérios estimados da CIDE-Combustíveis em 2015**

<b>Estado</b>	<b>Coefficientes %</b>	<b>População Residente</b>	<b>Frota de Veículos</b>	<b>Malha Viária Pavimentada (Km)</b>
São Paulo	17,48952034	44.499.755	26.605.042	12.988,5
Minas Gerais	11,03466318	20.899.890	9.877.798	24.684,6
Bahia	6,94369217	15.220.335	3.639.408	16.056,1
Paraná	6,35455007	11.186.588	6.959.319	13.228,3
Rio G. do Sul	5,54490311	11.264.688	6.457.517	10.658,3
Rio de Janeiro	5,00372508	16.577.749	6.184.773	5.148,6
Goiás	5,00019527	6.630.851	3.545.533	12.700,6
Ceará	3,67581768	8.923.524	2.778.605	8.244,7
Santa Catarina	3,59552968	6.838.878	4.623.582	6.141,2
Pernambuco	3,66825248	9.359.494	2.715.622	6.507,1
Pará	3,18597217	8.192.870	1.723.096	5.625,9

Tabela 2 - Índice de distribuição e os critérios estimados da CIDE-Combustíveis em 2015

Estado	Coeficientes %	População Residente	Frota de Veículos	Malha Viária Pavimentada (Km)
Mato Grosso	3,14590488	3.274.089	1.796.054	8.486,5
Maranhão	3,04363348	6.910.367	1.460.158	6.831,3
Mato G. do Sul	2,57858676	2.659.102	1.405.990	7.253,7
Piauí	2,46675364	3.206.665	1.024.415	7.465,2
Espírito Santo	2,14456410	3.938.764	1.757.383	3.909,0
Tocantins	2,12807050	1.519.385	602.002	7.280,0
Paraíba	2,00611735	3.976.321	1.114.851	3.737,6
Rio G. do Norte	1,88302037	3.450.361	1.110.993	4.452,9
Amazonas	1,55322182	3.952.460	794.923	1.428,5
Distrito Federal	1,42190394	2.925.260	1.649.563	908,0
Alagoas	1,38213881	3.344.961	717.559	2.334,3
Rondônia	1,36072417	1.772.941	865.839	3.213,4
Sergipe	1,22609913	2.248.682	661.871	2.135,1
Acre	0,76579818	806.382	239.657	1.283,8
Roraima	0,73465919	508.736	191.053	1.433,0
Amapá	0,66198245	770.903	174.330	505,1
<b>Brasil</b>	<b>100</b>	<b>204.860.101</b>	<b>90.686.936</b>	<b>184.641,6</b>

Fontes: Decisão Normativa - TCU nº 142/2015, IBGE (2015), DENATRAN (2015) e DNIT (2015).

Excluído o critério igualitário, a superioridade nas receitas por São Paulo é explicada devido à sua liderança em dois dos três critérios da CIDE (população estimada e frota de veículos) e o quarto lugar na malha viária federal e estadual pavimentada, liderados consecutivamente por Minas Gerais, Bahia e Paraná. No outro extremo, o Amapá possui a menor participação em dois desses critérios e a segunda menor contribuição no derradeiro critério proporcional. Por isso, São Paulo aponta como o grande detentor das contribuições da CIDE entre as UF's, com aproximadamente 17,5% de participação fiscal. Por sua vez, o Amapá representa a menor participação da CIDE, com 0,66% dos recursos.

A CIDE proporciona limitada possibilidade de manipulação política por ser uma transferência obrigatória. No entanto, como seus critérios de repasse possuem percentuais fixos, esta transferência torna-se pró-cíclica. Isto porque, com a contração da arrecadação em tempos de crise, há a redução no volume de transferências; com o aumento de receita, as transferências se expandem de forma simétrica.

Os critérios utilizados na distribuição da CIDE (população, consumo de combustíveis e malha viária federal e estadual pavimentada) possuem determinada correspondência, favorecendo basicamente aquelas jurisdições mais populosas e com maior desenvolvimento

em infraestrutura. No Brasil, estas jurisdições se concentram basicamente nas regiões sudeste e sul.

Apesar de o tributo relacionar-se ao consumo de combustíveis, a utilização de critérios proporcionais que favoreçam exclusivamente os estados com maior incidência do tributo não contribui efetivamente com uma redistribuição fiscal na federação. A alocação das transferências da CIDE praticamente mantém a disparidade fiscal existente no país, uma vez que São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul corresponderam, em 2015, a 50,98% da população, a 61,84% da frota de veículos e a 36,13% da malha viária federal e estadual pavimentada no país, condicionando uma participação média de 49,65% dos critérios da CIDE. Contudo, estes cinco estados das regiões sul e sudeste obtiveram 45,43% de participação nos repasses no mesmo exercício, o que aproxima esta transferência às características de uma distribuição fiscal com caráter devolutivo.

### 2.1.3 LEI KANDIR

O ICMS é um tributo sobre o consumo de competência estadual, o qual foi instituído pela CTN em 1966 e ratificado pela Constituição de 1988. Esta Carta estabeleceu a desoneração do tributo sobre as exportações e solicitou regulamentação federal para instituir seu regime de compensação fiscal. A regulamentação requerida corresponde à Lei Complementar nº 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir.

A compensação fiscal foi disposta por um “Seguro-Receita” e seria realizada até 2002, com possibilidade de extensão até 2006, dependendo da situação fiscal do Estado. Esta finitude se deve às previsões de aumento na arrecadação do ICMS e dos efeitos positivos à economia brasileira em função da aplicação da Lei Kandir, que segundo a União o impacto negativo líquido sobre a arrecadação tenderia a zero no decorrer do tempo (LEI COMPLEMENTAR nº 87/1996; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014b).

Posteriormente, os estados passaram a pleitear a substituição das regras originais então vigentes e suas reivindicações deram origem a Lei Complementar nº 102 de 2000 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014b). Esta Lei extinguiu o modelo de transferência do “Seguro-Receita” e os repasses financeiros se constituíram em transferência fiscal da União para os estados e municípios.

Conforme a LC nº 115/2002, a partir de 2003 os coeficientes de participação tornar-se-iam fixos e, para os exercícios de 2004 a 2006, a União deveria destinar aos estados e municípios os montantes consignados na correspondente Lei Orçamentária Anual (LOA) da

União (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014b; LC 115/2002). O prazo de vigência da LC nº 115/2002 foi prorrogado indefinidamente até que fosse editada uma nova Lei Complementar em substituição a ela e à própria Lei Kandir (EMENDA CONSTITUCIONAL nº 42/2003). Como não houve a edição de nova Lei Complementar pelo Congresso Nacional, os coeficientes de participação definidos desde 2000 e ratificados em 2003 permanecem vigentes, conforme a Tabela 3, e a quantia de recursos transferidos às jurisdições continuam sendo definida pelas correspondentes LOAs da União (SOARES, 2007).

Tabela 3 - Percentuais de partilha da LC nº. 87/1996, redação dada pela LC 115/2002

<b>Estado</b>	<b>Participação (%)</b>	<b>Estado</b>	<b>Participação (%)</b>
São Paulo	31,1418	Mato Grosso do Sul	1,2347
Minas Gerais	12,9041	Amazonas	1,0079
Paraná	10,0826	Alagoas	0,8402
Rio Grande do Sul	10,0445	Distrito Federal	0,8098
Rio de Janeiro	5,8650	Amapá	0,4065
Pará	4,3637	Rio Grande do Norte	0,3621
Espírito Santo	4,2633	Piauí	0,3017
Bahia	3,7167	Paraíba	0,2875
Santa Catarina	3,5913	Sergipe	0,2505
Mato Grosso	1,9409	Rondônia	0,2494
Maranhão	1,6788	Acre	0,0910
Ceará	1,6288	Tocantins	0,0787
Pernambuco	1,4857	Roraima	0,0382
Goiás	1,3347	<b>Brasil (Total)</b>	<b>100</b>

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA (2014b).

Este cenário denota a influência política que se impõe ao modelo de distribuição fiscal da Lei Kandir. O volume de recursos dispostos às jurisdições a cada ano decorre do processo de elaboração e embate político na definição das dotações orçamentárias da União para o ano posterior, dificultando a previsibilidade financeira dos entes subnacionais. O longo período de invariabilidade dos coeficientes de partilha revela a morosidade legislativa em tratar a questão, que tem sido reclamada pelas UFs. Isto porque, a atual disposição dos coeficientes de partilha favorece especialmente as regiões sul e sudeste do país, posto que a distribuição dos recursos adota em grande parte o critério devolutivo, ou seja, os recursos são alocados conforme a arrecadação de ICMS de cada UF. Desta forma, os cinco estados do sul e sudeste representam 70% dos recursos destinados à Lei Kandir, concentração evidenciada na disposição decrescente da tabela acima.

A definição dos coeficientes de distribuição foi feita em consenso pelos estados, sem a participação da União. Para a anuência daqueles tornou-se preponderante adotar algum grau de equalização em sua partilha, o qual se materializou pelo VPE, que buscava combinar a

participação realizada pelo “Seguro-Receita” e a participação dos estados na mensuração do limite de compensação. Neste sentido, o modelo assemelhou-se ao ajustamento entre a capacidade e a necessidade fiscal dos entes. Contudo, o limitado grau de equalização da Lei Kandir restringiu-se até o exercício fiscal de 1999, porquanto esteve condicionada à vigência do “Seguro-Receita” e das compensações associadas a ele, os quais foram extintos com a aprovação da LC 102/2000 (PELLEGRINI, 2006, p. 43).

A partir de 2003, a participação dos Estados nos recursos da Lei Kandir tornou-se determinada por coeficientes fixos, os quais reforçaram as distorções na distribuição dos recursos. Os percentuais fixos não acompanham o dinamismo da participação dos estados nas exportações de bens primários e semi-elaborados, propiciando desproporcionalidade em relação à contrapartida financeira aos estados. Além disso, a disparidade na execução das transferências da Lei Kandir foi agravada em razão da revogação do critério de compensação, que atenuava o desequilíbrio fiscal na redistribuição dos recursos. Desta maneira, o diferencial econômico das jurisdições deixou de receber o tratamento correspondente na efetivação dos repasses da Lei Kandir.

#### 2.1.4 IOF-OURO

O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) foi criado na Reforma de 1966 como um instrumento auxiliar das políticas monetária e cambial do Governo Federal. O imposto incidia sobre vários tipos de operações, incluindo aquelas realizadas por investidores estrangeiros. Em 1980, o Decreto Lei nº 1.783 incluiu as operações de câmbio, transações com títulos e valores mobiliários, abertura de crédito e descontos de títulos, empréstimos de qualquer natureza e seguros de vida, de bens e de valores (LEI Nº 5.172/1966).

A partir da CF/1988, o IOF incorporou a tributação das operações com ouro, quando este fosse definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial. Considera-se o ouro desde a extração em qualquer estado de pureza, bruto ou refinado. Enquanto instrumento cambial deve-se a interveniência de instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e nas condições autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BACEN).

Similarmente ao IOF, o IOF-Ouro é de competência da União e sua base de cálculo é o preço de aquisição do ouro no dia da operação, desde que dentro dos limites de variação da cotação vigente no mercado doméstico. O fato gerador do IOF-Ouro ocorre na primeira aquisição efetuada por instituição autorizada integrante do SFN. O tributo é recolhido pelo

Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) no município produtor ou na localidade que sedia a matriz do contribuinte. No DARF indica-se o estado e o município de origem do ouro e, no caso de ouro procedente do exterior, consideram-se estados e municípios de origem aqueles do ingresso do ouro no país. A alíquota mínima é de 1%, assegurada a transferência de 30% para os estados, o Distrito Federal ou Territórios, conforme a origem e 70% para o município de origem.

Os valores começaram a ser transferidos aos entes federativos em novembro de 1989, tomando por base a arrecadação do período anterior. Incide sobre o IOF-Ouro o desconto de 1% referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), aplicado tanto aos estados e DF como aos municípios. Após este desconto, os entes federativos estão destituídos de qualquer exigência quanto à aplicação dos recursos do IOF-Ouro.

Por conta de as transferências do IOF-Ouro pertencerem às jurisdições de origem das jazidas ou por onde o produto importado adentra o país, entre 2007 e 2016 os repasses se concentraram em sete estados: Pará, Mato Grosso, Rondônia, Amapá, Amazonas, Rio de Janeiro e São Paulo. Os cinco primeiros decorrem da localização das principais jazidas de ouro e os dois últimos representam os dois maiores centros econômicos do país. Em média, 17 estados foram contemplados com repasses do IOF-Ouro neste período, sendo que os sete estados citados perceberam 95,37% dos recursos transferidos, que superaram R\$38 bilhões a preços de 2016.<sup>6</sup>

Essa concentração dos recursos do IOF-Ouro deve-se à ausência de critério de distribuição abrangente, visto que o modelo vigente privilegia tão somente as jurisdições produtoras ou importadoras do ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial. Apesar de os cinco estados que mais receberam recursos situarem em regiões menos desenvolvidas economicamente, como é o caso do norte e centro-oeste do país, o restrito modelo de distribuição dos recursos acentua a disparidade fiscal interjurisdicional, inclusive entre UFs com perfil socioeconômico similar e pertencente à mesma região.

### 2.1.5 IPI-EXPORTAÇÃO

O Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI) é um tributo de competência federal, instituído pela EC nº 18/1965 e especificado na CF/1988. No artigo 159 desta Carta

---

<sup>6</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

foi determinada a transferência de 10% do total da arrecadação do IPI para os estados e Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Esta transferência denominou-se IPI-Exportação e, do montante repassado, 75% destinam-se aos estados e Distrito Federal, e 25% os estados repassam aos seus municípios de acordo com os mesmos coeficientes de repartição praticados para os repasses do ICMS (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017b).

As transferências do IPI-Exportação são compensações financeiras concedidas pela União aos estados e Distrito Federal por perda de receita tributária destes em operações de exportação, as quais são desoneradas de ICMS para tornar o produto nacional competitivo no mercado internacional. Se a cobrança de ICMS fosse realizada integralmente no destino, as exportações estariam automaticamente desoneradas sem prejuízos a terceiros. No entanto, como o ICMS é cobrado parcialmente na origem, os repasses do IPI-Exportação resultam da reivindicação dos estados à externalidade negativa da não arrecadação de impostos em função de uma política macroeconômica do Governo Federal (DEL FIORENTINO, 2010, p. 187).

As quotas de distribuição do IPI-Exportação são calculadas anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e se baseiam na participação de cada jurisdição nas exportações de produtos industrializados, em proporção ao ICMS que deixou de ser exigido em razão de não incidência e desoneração tributária. O coeficiente de participação dos estados e DF é limitado em 20% e o possível excesso é redistribuído entre as demais jurisdições de acordo com as respectivas participações individuais. No período entre 2007 a 2016, esta regra foi imposta exclusivamente na determinação do coeficiente de participação do estado de São Paulo. A Tabela 4 apresenta o índice de distribuição do IPI-Exportação para o ano de 2016, a título de ilustração (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

Tabela 4 – IPI-Exportação - Índice de Distribuição em 2016

<b>Estado</b>	<b>Participação %</b>	<b>Estado</b>	<b>Participação %</b>
Acre	0,006526	Paraíba	0,104918
Alagoas	0,056006	Paraná	8,363238
Amapá	0,198779	Pernambuco	0,518470
Amazonas	0,672944	Piauí	0,023640
Bahia	4,840204	Rio de Janeiro	18,058573
Ceará	0,716900	Rio Grande do Norte	0,122914
Distrito Federal	0,164956	Rio Grande do Sul	8,912263
Espírito Santo	6,298718	Rondônia	0,365247
Goiás	2,451699	Roraima	0,001845
Maranhão	1,298662	Santa Catarina	5,948996
Mato Grosso	1,446381	São Paulo	20,000000
Mato Grosso do Sul	1,960820	Sergipe	0,030896

Tabela 4 – IPI-Exportação - Índice de Distribuição em 2016

<b>Estado</b>	<b>Participação %</b>	<b>Estado</b>	<b>Participação %</b>
Minas Gerais	12,007905	Tocantins	0,105383
Pará	5,323117	<b>Brasil (Total)</b>	<b>100</b>

Fonte: TCU, 2015 - DN nº 145/2015, para exercício 2016.

A determinação dos coeficientes de distribuição de acordo com a participação de cada jurisdição na arrecadação do IPI sobre os produtos exportados denota o caráter devolutivo dessa transferência fiscal. Tendo em vista que as regiões mais industrializadas do país são o sudeste e o sul, conseqüentemente, os repasses fiscais se concentram nessas regiões, as quais perceberam 79,59% da distribuição em 2016<sup>7</sup>. Portanto, a compensação fiscal com perfil devolutivo das transferências do IPI-Exportação não condiciona a redistribuição regional dos recursos e nem contribui com a redução do hiato fiscal das regiões menos desenvolvidas (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 99).

#### 2.1.6 COMPLENSAÇÃO FINANCEIRA PELA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) foi instituída pela Lei nº 7.990/1989, alterada pela Lei nº 9.648/1998 e pela Lei nº 9.984/2000. Esta compensação corresponde a um valor incidente aos titulares de concessão ou autorização de usinas hidrelétricas pela exploração dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. Os recursos destinam-se aos estados, Distrito Federal e aos municípios cujos territórios apresentam instalações destinadas à produção de energia elétrica ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios hídricos com potência superior a 30 MW (megawatt). Além dos entes subnacionais, alguns órgãos da administração direta da União são contemplados com participação percentual dos recursos da CFURH, entre eles o Ministério do Meio Ambiente (LEI nº 9.648/1998).

A base de cálculo da CFURH é a energia efetivamente gerada pelas hidrelétricas e os recursos que a compõe advêm do repasse das concessionárias de 6,75% da energia gerada em cada usina hidrelétrica, multiplicada pela Tarifa Atualizada de Referência (TAR). As usinas que se enquadram como Pequena Central Hidrelétrica (menor que 30 MW) são isentas da compensação financeira. A TAR é fixada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), sendo reajustada anualmente e revisada a cada quatro anos (ANEEL, 2005, p. 10-

<sup>7</sup> Cálculo próprio a partir do Anexo J.

12). Esta Agência também se responsabiliza pelo recolhimento e distribuição dos recursos da CFURH, executados sob os seguintes percentuais:

- i. 6% serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, sendo:
  - a) 45% aos Estados (onde se localizam as represas);
  - b) 45% aos Municípios (atingidos pelas barragens);
  - c) 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
  - d) 3% ao Ministério do Meio Ambiente (MMA);
  - e) 3% ao Ministério de Minas e Energia (MME).
- ii. 0,75% são destinados ao MMA a ser aplicados na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos através da Agência Nacional das Águas (ANEEL, 2005, p. 13).

A distribuição da CFURH associa-se à localização das represas, de modo que o repasses aos entes subnacionais vincula-se ao volume de produção de energia gerado pelas usinas em suas respectivas jurisdições. Os repasses aos estados e Distrito Federal equivalem ao somatório da quantia destinada aos seus respectivos municípios. A participação destes associa-se: (a) à área de seu território que é diretamente atingida pelos reservatórios hidrelétricos; (b) ao ganho de energia que os respectivos reservatórios propiciam às demais usinas; (c) por situarem instalações utilizadas no processo de geração de energia das hidrelétricas, mesmo que seus territórios não sejam atingidos pelas águas dos reservatórios. O Distrito Federal é privilegiado neste modelo de distribuição por receber concomitantemente as parcelas de estado e município, porquanto não possui divisão municipal e se classifica como único município.

Os estados e municípios são os maiores beneficiários na distribuição da CFURH, dividindo a participação total de 80% dos recursos disponíveis. No entanto, a disposição dos repasses concentra-se em poucos entes subnacionais. Em 2016, somente cinco estados (Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Pará) perceberam 66,16% dos recursos disponíveis, de um total de vinte e dois contemplados com a CFURH.<sup>8</sup>

Concernente à geração de energia elétrica, a Usina Hidrelétrica Itaipu Binacional realiza pagamentos de *royalties* à União, aos estados e Distrito Federal e aos municípios afetados pelas águas dos reservatórios hidrelétricos, conforme estabelecido no Tratado de Itaipu, assinado entre o Brasil e o Paraguai em 1973. As disposições relacionadas à distribuição da compensação financeira aos entes beneficiários equivalem às diretrizes da CFURH, tendo cada país o direito à metade dos recursos disponíveis.

---

<sup>8</sup> Cálculo próprio a partir do Anexo J.

Todavia, os critérios e a participação percentual dos estados e municípios na Compensação Financeira da Usina Itaipu Binacional sofreram modificações em relação à CFURH. Em Itaipu, estabeleceu-se que 85% dos recursos seriam distribuídos aos estados e municípios diretamente atingidos pelo reservatório da Usina. Os 15% restantes distribuiu-se aos estados e municípios afetados por reservatórios à montante da Usina, como contrapartida pelo aumento da energia produzida em Itaipu.

Nesses critérios, os recursos gerados pela Usina Itaipu contemplam apenas o Distrito Federal e mais cinco estados: Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Paraná. Este último estado é o principal beneficiário dos *royalties* de Itaipu, o qual participa em 84,75% dos recursos distribuídos em 2016. Logo, a distribuição dos *royalties* de Itaipu acentua o grau de concentração dos repasses sobre a utilização dos recursos hídricos no país. Este cenário é verificado ao se constatar que sem os *royalties* de Itaipu, os seis estados que dele participam alcançaram 57,18% dos recursos distribuídos em 2016; quando se inclui os *royalties* de Itaipu essas mesmas jurisdições obtiveram 62,77% de participação nos recursos hídricos disponíveis (ANEEL, 2019).

Portanto, constata-se que a distribuição da totalidade dos recursos financeiros associados à energia elétrica de matriz hidráulica não utiliza nenhum critério que favoreça a equidade fiscal, visto pautar-se exclusivamente sob o critério locacional. Logo, esta estrutura corrobora com o desequilíbrio na capacidade fiscal dos entes subnacionais em fornecer bens e serviços públicos aos cidadãos.

### 2.1.7 COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS

A Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM) foi instituída pela CF/1988 e corresponde a uma obrigação pecuniária devida aos estados, Distrito Federal, municípios e aos órgãos da Administração Direta como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais em seus respectivos territórios. O Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) é o órgão que normatiza e fiscaliza a arrecadação da CFEM, além de se responsabilizar pelo controle e fiscalização das atividades mineradoras.

A Lei nº 7.990/1989 estipulou o percentual da CFEM em até 3% sobre o faturamento líquido da venda do produto mineral ou, caso o produto mineral beneficiado seja utilizado pelo próprio minerador, a CFEM é calculada sobre o valor do consumo. A Lei nº 8.001/1990

definiu os percentuais de compensação discriminando-os segundo as classes de substâncias minerais, conforme a seguir:<sup>9</sup>

- i. 3%: minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio;
- ii. 2%: ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais;
- iii. 1%: ouro, quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros;
- iv. 0,2%: pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres.

O percentual de participação dos entes subnacionais e dos órgãos da Administração Direta sobre os recursos da CFEM foram definidos pela Lei nº 8.001/1990 e pelas alterações realizadas pela Lei nº 9.993/2000, que dispuseram:

- i. 65% aos Municípios produtores;
- ii. 23% aos Estados e Distrito Federal onde fosse extraída a substância mineral;
- iii. 12% à União, dos quais 8% direcionam-se ao DNPM; 2% ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e 2% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).

A distribuição percentual da CFEM evidencia o privilégio dado aos entes subnacionais sobre os recursos disponíveis, uma vez que lhes são designados 88% de participação econômica, favorecendo principalmente os municípios. Este elevado percentual de participação aos entes subnacionais advém do perfil indenizatório dado à CFEM, que objetiva compensar os impactos ambientais e sociais decorrentes da exploração mineral aos respectivos territórios.

No entanto, a literatura apresenta inúmeros trabalhos que atestam a não correlação entre o volume de recursos disponibilizados aos entes subnacionais e a mensuração dos reais impactos causados em seus respectivos territórios. Essa não correspondência é um dos fatores que motivam o desequilíbrio na partilha da CFEM. Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 93),

Os estados e municípios onde se exerce a atividade extrativa deveriam ser compensados na exata medida dos custos incorridos para dar suporte a essa atividade (construção de vias para escoamento da produção, ampliação dos serviços públicos para atender às empresas e seus funcionários, etc.), devendo-se somar a um adicional para atividades de preservação/recuperação ambiental e investimentos em ativos de rentabilidade futura que possam ser desenvolvidas em âmbito estadual e local (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008, p. 93).

---

<sup>9</sup> Os critérios de distribuição dispostos nas Leis nº 7.990/1989 e 8.001/1990 foram alterados pela Lei nº 13.540/2017. Contudo, esta pesquisa analisa a distribuição dos recursos de 2007 a 2016, ou seja, período anterior à nova distribuição vigente.

A normatização da CFEM não faz referência quanto à utilização dos recursos, todavia especifica o seu não uso em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal da União, dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Por recomendação do DNPM, as receitas da CFEM devem ser aplicadas em projetos que atendam a comunidade local, como a melhoria da infraestrutura, qualidade ambiental, saúde e educação.

Em função de as transferências da CFEM se destinarem exclusivamente aos estados onde são extraídos os recursos minerais, os repasses concentram-se em Minas Gerais e no Pará, os principais entes que abrigam atividades extrativistas minerais no país. Em 2016, somente os dois estados perceberam 77,41% dos recursos disponibilizados.<sup>10</sup>

Esta destinação excessiva dos recursos da CFEM em favor de Minas Gerais e Pará desequilibra o caráter universal de compensar as gerações futuras pela exploração das riquezas minerais do país no presente, pois os critérios adotados pela CFEM privilegiam somente os cidadãos que residem nas áreas de exploração. Portanto, a transferência da CFEM desconsidera a redistribuição regional dos recursos fiscais ao seguir como critério de distribuição estritamente a localização geográfica dos recursos naturais.

### 2.1.8 ROYALTIES PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO (LEI Nº 7.990/1989)

Os *Royalties* pela Produção de Petróleo, que até 1997 denominou-se Compensação Financeira Pela Produção de Petróleo, diz respeito ao pagamento efetuado aos estados, DF e municípios de parte da produção de petróleo, gás natural e xisto betuminoso extraído de seus respectivos territórios. Estes *royalties* decorrem do pressuposto de que os recursos minerais existentes no subsolo, na plataforma continental, no mar territorial ou em zona econômica exclusiva do território brasileiro são bens de propriedade da União (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

A partir da criação da Petrobrás em 1953, os *royalties* aos entes subnacionais foi estabelecido em 5% do valor dos hidrocarbonetos extraídos. Ao longo dos anos a distribuição dos 5% sofreu inúmeras modificações, como a inclusão do Fundo Especial e dos municípios produtores de petróleo e gás natural na divisão dos recursos, além de serem estabelecidos percentuais distintos entre os entes subnacionais onde ocorre a extração e os confrontantes.

---

<sup>10</sup> Cálculo próprio a partir do Anexo J.

Neste aspecto, para os entes subnacionais onde são extraídos os hidrocarbonetos, a Lei nº 7.990/1989 estabeleceu os seguintes percentuais de distribuição dos recursos quando a lavra ocorrer em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres (*onshore*):

- i. 70% aos Estados produtores;
- ii. 20% aos Municípios produtores;
- iii. 10% aos Municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Para os entes subnacionais confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás natural forem extraídos da plataforma continental (*offshore*), o Decreto nº 1/1991 estabeleceu a redistribuição dos 5% de *royalties* conforme a seguir:

- i. 30% aos Estados e Distrito Federal;
- ii. 30% aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas;
- iii. 20% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas;
- iv. 10% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural operada pela PETROBRÁS;
- v. 10% para o Ministério da Fazenda constituir um Fundo Especial, a ser redistribuído entre todos os Estados e Municípios.

Os critérios de distribuição dos recursos dispostos na Lei nº 7.990/1989 vigoraram de forma exclusiva até 1997, quando foi promulgada a Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo. Esta Lei representa um marco na atividade petrolífera nacional, a qual criou importantes órgãos de gestão, como o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); estabeleceu novo percentual de distribuição dos recursos; e instituiu três novas participações governamentais: Participação Especial, Bônus de Assinatura e Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área.

A nova lei aumentou para até 10% a alíquota básica dos *royalties* pagos aos entes subnacionais sobre a produção de petróleo e gás natural. Essa disposição ensejou a adoção de dois critérios diferenciados de pagamento dos *royalties*: um para o percentual até 5% da produção, segundo critérios de distribuição estabelecida pela Lei nº 7.990/1989 e pelo Decreto nº 1/1991 citados anteriormente; outro para o percentual excedente aos 5% da produção, regulada pelo Decreto 2.705/1998.

Quanto ao repasse dos 5% de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural aos entes subnacionais produtores ou confrontantes, entre 2007 a 2016 foram distribuídos

R\$28,59 bilhões a preços de 2016,<sup>11</sup> dos quais nove jurisdições obtiveram recursos em todos os anos (AL, AM, BA, CE, ES, RJ, RN, SE e SP), sendo que entre 2007-2009 inclui-se exclusivamente o PR e entre 2013-2016 acrescenta-se o PR e o MA.

Esse modelo de distribuição dos *royalties* de produção evidencia o caráter concentrador dos repasses, pois a partilha encontra-se associada preponderantemente aos entes subnacionais produtores dos hidrocarbonetos. Há alguns anos a exploração de petróleo e gás natural tem ocorrido majoritariamente na plataforma continental, de modo que tem proporcionado um benefício financeiro elevado e desproporcional às jurisdições com porções litorâneas sedes de refinarias dos hidrocarbonetos. Atualmente as jazidas *offshore* com maior volume e rentabilidade localizam-se na Bacia de Campos/RJ, que se estende do litoral do RJ ao sul do ES. Logo, estes dois estados são os maiores beneficiários dos *royalties* de produção, os quais detiveram 83,15% dos repasses entre 2007-2016 e com privilégio ainda maior ao RJ com 70,28%.<sup>12</sup>

Esta sobrepujança de repasses da atividade petrolífera ao RJ e ES deflagrou nos últimos anos intensas discussões parlamentares acerca de uma nova redistribuição dos *royalties* do petróleo. Há previsão constitucional que respalda a alocação dos recursos aos entes subnacionais “produtores” (compensação dos impactos diversos decorrentes da exploração em seus domínios) e aos “não-produtores” (a propriedade dos recursos do subsolo e da plataforma marítima pertence à União, obrigando sua divisão a todos os entes federativos).

À vista disso, o Congresso Nacional aprovou duas normas propondo a redistribuição dos *royalties* com todos os estados e municípios da federação. A primeira ficou conhecida como Emenda Ibsen (PL nº 5.938/2009) e incluía a compensação das perdas dos entes federativos beneficiários pela União. Esta norma foi vetada pela Presidência da República e não apreciada pelo Congresso. A segunda (PL nº 448/2011) propôs a diminuição gradual da participação dos estados e municípios produtores a partir do próximo ano, inclusive sobre os contratos vigentes. Desta vez, a Presidência da República vetou parcialmente a norma e editou no mesmo ato a Medida Provisória (MP) nº 592/2012. Nesta, decidiu-se por respeitar as condições existentes aos campos de petróleo em produção, manter o que foi aprovado para os poços de petróleo futuros e estabelecer que 100% dos *royalties* futuros e 50% do fundo social

---

<sup>11</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

<sup>12</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

fossem destinados à educação. No entanto, o veto presidencial foi apreciado em 2013 e derrubado pelo Congresso.

Diante o revés, os representantes políticos do Rio de Janeiro (produtor) entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no STF pedindo anulação da sessão legislativa por ter infringido o devido processo legal, além de violar o princípio federativo, a isonomia, o direito adquirido e a segurança jurídica e financeira. Por fim, o STF decidiu liminarmente pela suspensão da Lei nº 12.734/2012, alegando a plausibilidade dos argumentos sobre os riscos à situação jurídica e financeira dos estados produtores com a nova normatização. Esta decisão não foi suplantada e os critérios e percentuais de partilha dos *royalties* permanecem inalterados até que seja disposto novo ordenamento no texto constitucional.

Contudo, é notória a disparidade de recursos em favor de dois estados, fazendo-se necessária a instituição de um novo modelo de distribuição dos *royalties* que neutralize ou amenize essa desigualdade financeira constituída no princípio geográfico. Logo, é recomendável inserir os *royalties* do petróleo em um modelo de equalização, pois se viabiliza a descentralização dos recursos adotando-se critérios socioeconômicos de modo a promover a isonomia fiscal interjurisdicional.

#### 2.1.9 ROYALTIES PELO EXCEDENTE DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO

A partir da Lei do Petróleo as compensações financeiras receberam a nomenclatura de *royalties* e o seu pagamento passou a ser exercido sobre as jazidas em terra ou no mar. Esta Lei instituiu novo sistema de partilha das receitas derivadas da atividade petrolífera e, dentre as inovações, estabeleceu o aumento da alíquota da compensação financeira, que era fixa em 5%, para até 10% sobre o total da produção de petróleo ou gás natural.

Desde que previsto no edital de licitação, a ANP pode reduzir a aplicação deste novo percentual até o percentual de 5% da produção do campo petrolífero, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. A participação mínima de 5% é efetivada conforme os parâmetros estabelecidos pela Lei 7.990/1989 e a parcela superior aos 5% se dispõe sob um regime diferenciado de distribuição, denominado *Royalties* pelo Excedente da Produção de Petróleo. A partilha desses *royalties* excedentes diferencia-se em terra ou mar conforme a Tabela 5:

Tabela 5 - Distribuição dos *Royalties* pelo Excedente da Produção de Petróleo

<b>Plataforma Terrestre (<i>onshore</i>)</b>		<b>Percentual</b>
Estados produtores		52,50%
Municípios produtores		15,00%
Municípios afetados com a atividade petrolífera		7,50%
Ministério da Ciência e Tecnologia		25,00%
<b>Total</b>		<b>100,00%</b>
<b>Plataforma Continental (<i>offshore</i>)</b>		<b>Percentual</b>
Estados confrontantes		22,50%
Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas		22,50%
Municípios afetados com a atividade petrolífera		7,50%
Ministério da Ciência e Tecnologia		25,00%
Comando da Marinha		15,00%
Fundo Especial		7,50%
<b>Total</b>		<b>100,00%</b>

Fonte: Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo).

Nota-se que a distribuição percentual dos *royalties* excedentes novamente privilegia os entes federativos que, direta ou indiretamente, abrigam as jazidas petrolíferas ou possuem seus territórios envolvidos por suas operações. Percentualmente, os estados e municípios abrangidos pela atividade petrolífera detêm 75% dos recursos na base *onshore* e 52,5% na base *offshore*. Essa diferença de 22,5 pontos percentuais na participação dos entes federativos produtores e confrontantes destinou-se ao Comando da Marinha (15%) e à constituição do Fundo Especial (7,5%).

Entre 2007 e 2016, nove jurisdições obtiveram *royalties* em todo o período (AL, AM, BA, CE, ES, RJ, RN, SE, SP), sendo que de 2007 a 2009 inclui-se o PR e de 2013 a 2016 inclui-se o MA. Considerando a preponderante designação espacial na alocação dos *royalties* petrolíferos no país, novamente a distribuição desses recursos concentra-se em dois estados (Rio de Janeiro e Espírito Santo) por conta de ambos abrigarem as maiores jazidas de produção descobertas no território nacional. Estes dois estados detiveram 77,31% dos repasses entre 2007-2016 e, outra vez, com concessão proeminente ao RJ que percebeu 64,05% dos *royalties* excedentes.<sup>13</sup>

O modelo de transferências dos *Royalties* pelo Excedente de Produção apresenta muita similaridade aos *Royalties* pela Produção de Petróleo. As poucas diferenças se dão nos percentuais de distribuição, em que os *royalties* excedentes traduzem uma moderada desconcentração dos recursos, graças à inclusão do Ministério de Ciência e Tecnologia e do

<sup>13</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

Fundo Especial na partilha dos *royalties* e à diminuição da parcela destinada aos estados e municípios produtores ou confrontantes das jazidas. Contudo, a distribuição dos recursos sob o princípio locacional permaneceu inalterada, a qual tem reforçado as desigualdades fiscais interjurisdicionais e, conseqüentemente, afetado o tratamento equitativo do sistema de transferências brasileiro.

Os *royalties* excedentes estão envolvidos no conflito político-judicial engendrado a partir de 2010 pelos estados “produtores” e “não-produtores” de petróleo, no qual a decisão de estender a participação dos *royalties* a todos os entes federativos se encontra suspensa pelo STF. Logo, o novo modelo de distribuição dos *royalties* excedentes está em aberto até que se alcance um consenso legislativo para a disposição no texto constitucional, no qual se espera a deliberação de uma estrutura de partilha que, no mínimo, possa corrigir as distorções do modelo vigente.

#### 2.1.10 ROYALTIES PELA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL DO PETRÓLEO

A Lei do Petróleo criou uma modalidade extraordinária de *royalty* denominada Participação Especial do Petróleo. Esta compensação assemelha-se a uma espécie de tributação sobre o lucro, tendo em vista incidir somente no caso dos poços com alta produtividade ou rentabilidade (DECRETO nº 2.705/1998).

O recolhimento da Participação Especial ocorre segundo uma tabela progressiva de alíquotas que variam de 0% a 40% sobre a receita líquida do campo petrolífero, isto é, a receita bruta deduzindo-se os *royalties* (produção e excedente), os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os tributos legais. O limite da faixa de isenção para o pagamento da Participação Especial é ampliado quanto mais inóspito é o local da produção petrolífera e nos anos iniciais de produção, para que o investimento seja capaz de diluir os gastos exploratórios no período pré-produtivo. As faixas percentuais de recolhimento (10%, 20%, 30%, 35% e 40%) se diferenciam segundo a localização da lavra, em terra ou mar; a profundidade batimétrica inferior ou superior a 400 metros, no caso da plataforma continental; o número de anos de produção e o volume de produção trimestral fiscalizada, disposta em milhares de metros cúbicos de petróleo equivalente. O montante arrecadado sob esses critérios é distribuído nos seguintes termos: (DECRETO nº 2.705/98).

- i. 50% para a União, que repassa aos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente e ao Fundo Social;
- ii. 40% para o Estado produtor, em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
- iii. 10% para o Município produtor, em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

Nota-se que a partilha da Participação Especial privilegia a União em detrimento aos entes federativos produtores, sobretudo em relação aos municípios, perspectiva distinta das compensações financeiras sobre o petróleo analisadas anteriormente. Embora os estados tenham alcançado considerável participação nos recursos (40%), sua distribuição tornou-se mais concentrada em quantitativo de jurisdições contempladas. Entre 2007 e 2016 somente quatro jurisdições obtiveram recursos em todo o período (AM, BA, RJ e SE). O ES e o RN não partilharam dos recursos somente em 2007 e 2016, respectivamente; o MA e SP tornaram-se participantes a partir de 2013 e o CE apenas em 2007.<sup>14</sup>

A menor abrangência de estados contemplados na Participação Especial justifica-se por nem todos os campos de exploração preencher os requisitos de alta lucratividade. Inclusive, por serem poucas as jazidas nessa condição a distribuição dos recursos torna-se ainda mais concentrada, conforme se constata que entre 2007 e 2016 o estado do RJ obteve 86,25% dos recursos e, somada a participação do ES, totalizam 96,46%.<sup>15</sup> A quase totalidade dos recursos destinados aos dois estados ocorre por conta da exploração de enormes campos petrolíferos que se estendem desde a plataforma continental pertencente a Campos dos Goytacazes/RJ até Jerônimo Monteiro/ES, incluindo as jazidas descobertas na área do pré-sal.

Logo, a divisão dos recursos da Participação Especial do Petróleo reafirma a concentração dos recursos àqueles entes que abrigam ou confrontam as jazidas petrolíferas. Assim, o sistema de transferências financeiras aos estados novamente contém um tipo de repasse que reforça o desequilíbrio fiscal entre as jurisdições. Cabe ressaltar que a Participação Especial sofreu alterações na distribuição dos seus recursos pela Lei nº 12.734/2012, que possui seus efeitos suspensos pelo STF conforme citado anteriormente. Portanto, ainda seguem os critérios mencionados para divisão até a solução da suspensão normativa ou mediante a promulgação de uma nova norma regulamentadora.

---

<sup>14</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

<sup>15</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

### 2.1.11. FEP

O Fundo Especial do Petróleo (FEP) foi criado pela Lei nº 7.453/1985 para distribuir parte dos *royalties* referentes à extração na plataforma continental (mar) a todos os estados e municípios, como forma de estender os benefícios da extração desse recurso esgotável a todo o país, já que era apropriado somente pela União. Tendo em conta que os entes federativos já dispunham dos recursos advindos das jazidas petrolíferas em terra, a composição financeira do Fundo derivou exclusivamente dos *royalties* em mar e sua alocação aos entes subnacionais se dispôs segundo os critérios vigentes do FPE e FPM. Nesses termos, a alíquota de 5% sobre a extração marítima de petróleo tornou-se redistribuída em (LEI nº 7.453/1985):

- i. 20% para a União, que repassa ao Ministério da Marinha para fiscalização e proteção das atividades econômicas;
- ii. 30% para os Estados e Territórios confrontantes;
- iii. 30% para os Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas;
- iv. 20% para a composição do FEP, que se obrigou a destinar 80% desses recursos aos municípios e 20% aos estados.

Em 1989, a Lei nº 7.990 reduziu pela metade (10%) a participação do FEP sobre os 5% dos *royalties* de produção oriundos da plataforma continental, sendo a outra metade remanejada para os municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Em 1997, a Lei do Petróleo adicionou outra fonte para composição financeira do FEP, passando a contar com 7,5% dos recursos que integram os 5% dos *royalties* excedentes *offshore*. A partir dessa norma, o FEP tornou-se participante de 0,5% dos *royalties* de produção e 0,375% dos *royalties* sobre o excedente de produção. Uma participação financeira inexpressiva se analisada pela perspectiva de que seus recursos se destinam a totalidade dos entes federativos, os quais por dispositivo constitucional (art. 20, § 1º) devem ser tratados como coparticipantes nos resultados desse tipo de exploração.

Nesta lógica, entre 2007 e 2016 o FEP dispôs R\$2,64 bilhões aos 26 estados,<sup>16</sup> exceto ao Distrito Federal que participa na cota municipal. Além de denotar maior abrangência, a distribuição do Fundo pelos critérios do FPE conferiu uma desconcentração territorial dos repasses, embora a rigidez temporal dos coeficientes até 2015 prejudicasse o acompanhamento do dinamismo econômico do país no decorrer do período. Em 2016, exercício no qual o FPE inaugurou novos coeficientes, o FEP apresentou alocação

---

<sup>16</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos A a J.

significativamente distinta em relação a 2015 para algumas jurisdições, entre as quais o RJ e AM obtiveram ganhos extensivos e BA, PE, RS, RO, SE e TO alcançaram perdas abundantes.<sup>17</sup>

Logo, o FEP representa a única transferência federal sobre a atividade petrolífera que adota parâmetros de distribuição distinto do princípio locacional e, por conseguinte, não contribui expressamente com as distorções geradas pelas demais partilhas dos *royalties* petrolíferos no país.

Assim como ocorre com os *royalties* e a participação especial, o FEP tem dispositivos expressos na Lei nº 12.734/2012 que apresentam nova composição percentual e redistribuição dos recursos. Contudo, a Lei não chegou a entrar em vigor graças à suspensão imediata de seus efeitos pelo STF.

#### 2.1.12 SUS

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi concebido na Constituição Federal de 1988, servindo-se da estrutura do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) constituído no ano anterior. A institucionalização do SUS fundamentou-se no acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde e na redução do risco de doença e de outros agravos, tornando-se responsabilidade das três esferas de governo assegurar-lhe aporte regular de recursos. O SUS foi regulamentado pela Lei nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, e pela Lei nº 8.142/1990, que respectivamente dispuseram a organização tripartite dos serviços de saúde e a estrutura das transferências intergovernamentais financiadora do sistema concebido.

O incremento de atribuições ao SUS condicionou a ampliação de sua matriz de financiamento. O Sistema tornou-se participante do Orçamento da Seguridade Social da União, acrescidos por recursos provenientes dos Tesouros estaduais e municipais e por outras fontes de receita definidas em lei, como doações, alienações patrimoniais, rendimentos de capital, taxas, multas, recursos do Sistema Financeiro de Habitação, rendas eventuais, entre outros (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; LEI nº 8.080/1990).

Os recursos derivados do Orçamento da Seguridade Social são alocados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), que gerencia os recursos destinados ao SUS, na esfera federal, e se

---

<sup>17</sup> Cálculo próprio a partir dos Anexos I e J.

responsabiliza por transferir recursos à gestão do SUS nos estados e municípios. Os repasses da União aos entes subnacionais ocorrem mediante transferências regulares e automáticas (denominadas fundo a fundo), remuneração por serviços produzidos, convênios, contratos de repasses e instrumentos similares (LEI nº 8.142/1990; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2004, p. 29).

A assistência à saúde e a redistribuição dos recursos ao SUS instituídas em 1990 foram modificadas por diversas Leis, Portarias, Resoluções e Decretos Federais, incluindo seis Normas Operacionais do SUS (1991, 1992, 1993, 1996, 2001 e 2002), a Emenda Constitucional nº 29/2000, o Pacto pela Saúde em 2006 e a LC nº 141/2012.

O Pacto pela Saúde, instituído em 2006 por um conjunto de Portarias, dispôs uma nova estrutura de financiamento. Inicialmente foram criados cinco blocos de financiamento, sendo acrescentado outro em 2007 quando se regulamentou o Pacto em 2007, os quais são: (1) Atenção Básica; (2) Atenção de Alta e Média Complexidade; (3) Vigilância em Saúde; (4) Assistência Farmacêutica; (5) Gestão do SUS e (6) Investimentos na Rede de Serviços de Saúde.

Antes do Pacto havia mais de cem tipos de repasses financeiros ao SUS, que dificultavam a aplicação eficiente dos recursos pelas esferas de governo. A designação dos blocos de financiamento não resolveu a pluralidade dos repasses, mas tornou-se um avanço por propiciar mais autonomia para estados e municípios realocarem os recursos dentro de cada bloco, pois se diminuiu os repasses globais e diretos que limitavam a discricionariedade de seu uso pelos governos inferiores (IPEA, 2007, pp. 82-83).

Contudo, a inovação dos blocos de financiamento tornou-se limitada porque não foram alterados os critérios de distribuição vigentes, posto que a EC nº 29/2000 previa reavaliação pelo menos a cada cinco anos dos percentuais e critérios das transferências da União vinculados à saúde aos entes subnacionais. A reformulação dos critérios ocorreu doze anos depois, com a promulgação da LC nº 141/2012. Na Tabela 6 estão dispostas as transferências per capita do SUS às cinco regiões brasileiras no intervalo 2007-2016. Esta periodicidade favorece a análise dos repasses entre o período seguinte à promulgação do Pacto pela Saúde de 2006 e após a designação dos critérios pela LC nº 141/2012:

Tabela 6 - Transferências *per capita* do SUS por região – a preços de 2016 (em R\$).

Região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N	81,9	98,2	121,0	109,1	93,0	99,0	112,8	110,7	104,4	103,4
NE	74,2	78,1	98,4	99,0	87,1	101,4	101,1	99,5	91,2	87,5
SE	97,0	106,2	125,7	110,8	100,6	92,3	92,4	93,2	88,3	83,3

Tabela 6 - Transferências *per capita* do SUS por região – a preços de 2016 (em R\$).

S	92,9	112,6	123,9	125,9	105,7	104,5	100,7	104,1	93,0	87,4
CO	87,3	94,9	113,7	103,6	88,4	88,8	89,5	89,0	77,8	77,4
<b>BRA</b>	<b>88,1</b>	<b>97,8</b>	<b>114,9</b>	<b>109,0</b>	<b>96,0</b>	<b>96,7</b>	<b>97,5</b>	<b>97,7</b>	<b>90,4</b>	<b>86,3</b>
Variân.	66,9	137,2	101,7	83,6	52,2	34,0	69,5	61,8	73,3	76,7
D. Pad.	8,2	11,7	10,1	9,1	7,2	5,8	8,3	7,9	8,6	8,8

Fonte: SIOPS para os repasses à saúde (exceto CE, ES, MG e PE que foram utilizados dados das respectivas Secretarias de Fazenda). IBGE para as estimativas de população, conforme Anexo K. Elaboração própria.

Após a regulamentação do Pacto em 2006, a distribuição dos recursos conheceu dois períodos distintos. Entre 2007 e 2011 as regiões sudeste e sul obtiveram acentuado nível de receita *per capita*, muito superior à média nacional, tendo o sul obtido em 2011 21,35% de receita *per capita* superior ao nordeste. À vista disso verificou-se nesse período elevado índice de variância, embora se evidencie acentuado declínio até 2012.

No início de 2012 entrou em vigor a Lei nº 141, período que inaugura a exclusão do sudeste e inclusão do norte e nordeste na prevalência de recursos *per capita*, mantendo-se a participação elevada do sul. Essa disposição se mantém até o final da série, porém retornando o desequilíbrio na distribuição dos recursos, no qual sucede elevações sucessivas no nível de variância de 2013 a 2016.

Por estes resultados é possível deduzir que os critérios vigentes no Pacto pela Saúde, que contou com a inovação dos blocos de financiamento, converteram o cenário de concentração de receita *per capita* do SUS das regiões mais desenvolvidas para privilegiar as duas regiões menos desenvolvidas do país. Logo, a implementação do Pacto pela Saúde propiciou relativa equidade na distribuição dos recursos federais ao sistema público de saúde dos estados, tendo em vista a reversão da preponderância dos recursos aos estados do norte e nordeste.

A revisão das transferências da União para a saúde disposta pela LC nº 141/2012 projetou seis critérios de distribuição dos recursos: (a) capacidade de oferta de ações e serviços de saúde; (b) dimensão demográfica; (c) dimensão epidemiológica; (d) dimensão espacial; (e) dimensão socioeconômica e (f) necessidade de saúde da população. Destes, somente os dois últimos não constavam entre os oito critérios previstos na Lei nº 8.080/90. A definição da metodologia das transferências financeiras aos estados e municípios ficou a cargo da Comissão Intergestores Tripartite, sob a aprovação do CNS, e os recursos destinados aos investimentos passaram a adotar critérios que visassem reduzir as desigualdades na oferta dos serviços de saúde e garantir a integralidade da atenção à saúde (LC nº 141/2012).

Esse compromisso objetivo em atender a necessidade da população e de atenuar as disparidades regionais no atendimento à saúde foi uma contribuição meritória da LC nº 141/2012 (PIOLA, 2017, p. 40). No ano de sua promulgação observou-se o menor desvio padrão da série, ou seja, os recursos fiscais para saúde foram distribuídos de forma mais homogênea entre as regiões e, a partir de 2013, a maior alocação dos recursos foi revertida para a região norte, que obteve em média 20,8% de receita *per capita* superior ao sudeste.

Embora se reduzisse a disparidade de transferências *per capita* entre as regiões, a alocação dos repasses pela LC nº 141/2012 conteve entraves que inviabilizaram a redução do desequilíbrio no atendimento à saúde no território brasileiro. A inclusão de novos critérios de distribuição pela LC sem revogar outros vigentes desde a Lei nº 8.080/1990 dificultou a execução, o monitoramento e a fiscalização dos repasses financeiros à saúde. Esta perspectiva se agravou com a manutenção dos repasses em blocos de financiamentos, tendo em vista sua diversidade de objetivos e parâmetros e sua forte vinculação aos programas de âmbito nacional (PIOLA, 2017; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ *et al*, 2012, p. 131).

Essa excessiva fragmentação das transferências condiciona instabilidade ao orçamento dos governos subnacionais, dificulta a efetividade dos gastos e enseja resultados antagônicos que reforçam as desigualdades no financiamento da saúde entre as regiões. Para que se reduzisse esse desequilíbrio, alguns requisitos que não foram legitimados na revisão dos critérios de distribuição pela LC nº 141/2012 devem ser apreciados, entre os quais: adotar pesos diferenciados na partilha dos recursos, como por exemplo, parte baseada em metas a serem cumpridas e outra parte em critérios de equidade; considerar a capacidade diferenciada de autofinanciamento dos entes subnacionais e ponderar a demanda desigual dos serviços de saúde no território (PIOLA, 2017; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ *et al*, 2012, p. 131-136).

### 2.1.13 FNAS

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, assegura o direito à assistência social a quem dela necessitar, independente da contribuição à seguridade social. São suscetíveis à assistência social: a proteção à maternidade, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiência à vida comunitária, entre outros. Visando atender esta previsão normativa, em 1993 foi criado o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), instituído pela Lei nº 8.742/1993 ou Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A Lei Orgânica sofreu alterações em 2011, mediante a publicação do Decreto nº 7.788/2012, que corresponde à norma regulamentadora vigente do FNAS.

O FNAS constitui-se em um Fundo Público de gestão orçamentária, financeira e contábil que proporciona recursos para cofinanciar gestão, projetos e benefícios de assistência social. Deste modo, o FNAS aloca os recursos que lhes são destinados para financiar as ações da política de assistência social disposta nas LOAS, como o atendimento às ações assistenciais de caráter emergencial, o apoio financeiro ao Programa Bolsa Família, o pagamento dos benefícios de prestação continuada e de renda mensal vitalícia.

O órgão responsável por gerir o FNAS é o Ministério da Cidadania, sob a orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Os recursos que constituem o FNAS advêm principalmente do orçamento da Seguridade Social, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), e das receitas provenientes de aluguéis de imóveis e alienação de móveis e imóveis da União destinados à assistência social.

As transferências financeiras do FNAS ocorrem de forma voluntária ou legal conforme a destinação dada aos recursos. A transferência voluntária realiza-se mediante a celebração de convênios ou instrumento similar, sendo vedado ao conveniente transferir a terceiros a execução do objeto do instrumento. A transferência legal ocorre de forma direta, através da concessão de benefícios continuados para os cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social e que apresentem vulnerabilidades ou incapacidade para trabalho; ou de forma regular e automática, mediante o repasse financeiro dos Fundos da esfera federal para os Fundos estaduais e municipais (também chamado transferência fundo a fundo), sendo esta espécie realizada em praticamente todos os estados e municípios.

Os critérios adotados na execução das transferências são estabelecidos pelo CNAS, o qual considera indicadores de população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda. Estes critérios orientam a oferta de serviços socioassistenciais segundo as prioridades nacionais e o fornecimento de serviços específicos em territórios vulneráveis de acordo com o diagnóstico das necessidades locais e regionais.

Os repasses financeiros são regulados por pisos e tetos estabelecidos segundo a especificação do serviço socioassistencial prestado por cada ente federativo. Esta especificação é dada pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que se divide em Blocos de Financiamento de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, este subdividido em Média e Alta Complexidade (RESOLUÇÃO CNAS nº 33/2012). Cabe ressaltar que o FNAS não transfere os recursos diretamente às organizações ou entidades de assistência social, mas aos Fundos estaduais e municipais, em conformidade aos critérios estabelecidos por seus respectivos Conselhos.

Tendo em conta a concepção do FNAS, seus recursos destinam-se aos grupos de indivíduos de maior fragilidade econômico-social, os quais predominam nas regiões menos desenvolvidas e nas periferias dos grandes centros urbanos. Em 2016, as transferências do FNAS totalizaram R\$100 bilhões. Comparando-se a distribuição populacional e a distribuição dos repasses FNAS entre as regiões nota-se que o centro-oeste obteve a maior concentração dos recursos, enquanto a região sudeste alcançou o menor índice na alocação dos recursos, conforme se verifica na Tabela 7:

Tabela 7 – Distribuição populacional e dos repasses FNAS em 2016

<b>Região</b>	<b>População (%)</b>	<b>FNAS (%)</b>	<b>FNAS/Pop.</b>
Centro-Oeste	7,60	21,91	2,88
Norte	8,59	13,63	1,59
Nordeste	27,62	30,96	1,12
Sul	14,29	11,71	0,82
Sudeste	41,90	21,79	0,52
<b>Brasil</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,00</b>

Fonte: IBGE para estimativa da população em 2016, conforme Anexo K; MDS (2016). Elaboração própria.

Portanto, o financiamento do FNAS apresenta uma estrutura preconizadora do pacto federativo e da equidade na prestação dos serviços socioassistenciais. No primeiro caso, ocorre a descentralização das competências entre as esferas de governo em que os órgãos gestores instituídos nacionalmente estabelecem condicionalidades quanto à execução dos repasses e dispõem de mecanismos que monitoram a efetividade das ações pelos entes subnacionais. No segundo caso, os critérios adotados universalizam a cobertura socioassistencial segundo as especificidades da oferta dos serviços prestados e da demanda dos cidadãos nas diferentes regiões do país, sendo constatada a cooperação do Fundo na redução das desigualdades sociais regionais.

#### 2.1.14 FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é um desdobramento do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), autarquia que se vinculava ao Ministério da Educação. Em 1969, o Decreto-Lei nº 872 substituiu o INDEP pelo FNDE, que permaneceu vinculado ao Ministério e se destinou a custear os programas e projetos de ensino primário, médio e superior das três esferas de governo. Em face desses encargos, a receita do FNDE se compôs por diversas fontes, entre as quais por recursos orçamentários que lhe são consignados, recursos provenientes do Salário-Educação, Banco do

Brasil, PETROBRÁS S/A, incentivos fiscais, percentuais da Loteria Federal, entre outros (LEI nº 5.537/1968; DECRETO-LEI nº 872/1969).

O financiamento da educação apresentou nova estrutura a partir da CF/1988, tornando-se responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo. As competências educacionais instituídas na CF/1988 foram redefinidas pela EC nº 14/1996 e, devido à nova redistribuição, grande parte das atribuições da União passou a ser desempenhada pelo FNDE, entre os quais a normatização, transferência e fiscalização dos recursos, denotando papel central no sistema educacional por operar a maioria das receitas federais da educação destinadas aos estados e municípios (CRUZ, 2009, p. 207-212).

A maior parte das receitas que compõe o FNDE advém dos recursos orçamentários consignados para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e dos recursos do Salário-Educação. Para o MDE, a CF/1988 estipulou à União a aplicação de no mínimo 18% de sua receita em impostos e transferências fiscais. O Salário-Educação é formado por 2,5% do total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título aos empregados segurados no INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social). A arrecadação do Salário-Educação é distribuída pelo FNDE nos seguintes percentuais: (a) 10% destinam-se ao próprio FNDE, que aplica no financiamento de projetos e ações da educação básica; e (b) 90% da arrecadação em cada estado e DF são distribuídos em cotas, sendo 1/3 a cota federal e 2/3 a cota estadual e municipal, que neste caso é redistribuído na proporção do número de matrículas no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; LEI nº 10.832/2003).

Posto que o Salário-Educação é a maior fonte de receita do FNDE e adota o número de matrículas no ensino fundamental como critério de distribuição dos recursos aos estados e DF, deduz-se que os recursos são alocados proporcionalmente à dimensão populacional das jurisdições. Considerando cinco dos doze programas que compõem o FNDE (Caminho da Escola, Plano de Ação Articuladas, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar), em 2016 as transferências aos estados e DF totalizaram R\$1,9 bilhão, sendo que Minas Gerais obteve 25,8% dos recursos. Adicionando as participações financeiras da Bahia e São Paulo, esses três estados entre os mais populosos do país obtiveram 42% dos recursos disponíveis.<sup>18</sup>

Os doze programas que compõem o FNDE se agrupam em três categorias: (a) Programas de Assistência Direta; (b) Programas de Assistência Automática e (c) Programas

---

<sup>18</sup> Cálculo próprio a partir do Anexo J.

de Assistência Voluntária. Os Programas de Assistência Direta facilitam o acompanhamento da aplicação dos recursos, porque o FNDE adquire e distribui diretamente os produtos aos entes subnacionais, como livros didáticos e equipamentos de informática (CRUZ, 2009, p. 216, 238).

Os Programas de Assistência Automática independem de acordo entre os entes federativos para a execução das transferências, dispensando o estabelecimento de convênios. Este tipo de assistência se caracteriza pelo caráter universal e pela adoção de critérios de distribuição mais claros, como o valor *per capita*. São exemplos os programas que financiam a alimentação, o transporte e a educação especial (CRUZ, 2009, p. 218; GOUVEIA, POLENA, 2010, p. 4).

Os Programas de Assistência Voluntária possuem discricionariedade na execução dos repasses em relação aos valores, abrangência e critérios de redistribuição (CAVALCANTI, 2016, p. 192). Apesar de sua operacionalização associar-se a fatores técnicos, este tipo de assistência apresenta vulnerabilidade a fatores políticos e, em alguns casos, dificuldade em definir objetivamente o grau de necessidade daqueles entes que pleiteiam os recursos. São formas de assistência voluntária as ações de repasses emergenciais e os convênios, como exemplo o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e o Programa Caminho da Escola (CRUZ, 2009, p. 243; CRUZ, 2011, p. 86).

Essa pluralidade de programas e parâmetros que compõem o FNDE revela a adoção simultânea de diversos critérios de distribuição. Embora o Fundo se encontre entre as partilhas fiscais da União com maior nível de detalhamento redistributivo, essa estrutura dificulta a efetiva redução das disparidades educacionais existentes na federação. Para corrigir as desigualdades entre as unidades federativas necessita-se priorizar os entes que se encontram em maior desvantagem em termos da qualidade de ensino ofertado. No entanto, o parâmetro de distribuição que prevalece é a proporcionalidade direta à quantidade de matrículas nas redes de ensino (CRUZ, 2009).

#### 2.1.15 COMPLEMENTAÇÃO-FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e teve como precursor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. O FUNDEB beneficiou-

se da experiência de seu antecessor ao conservar alguns aspectos de sua estrutura e inovou ao dispor novas regras, abranger outros níveis de ensino e acrescentar novas fontes de recursos ao seu financiamento (EC nº 53/2006).

O FUNDEB preservou o financiamento com recursos das três esferas de governo e a complementação financeira da União aos estados e municípios. As principais inovações foram estender o financiamento a todas as etapas da educação básica; reservar 60% dos recursos para o pagamento de todos os profissionais da educação e custear o programa Educação de Jovens e Adultos (EJA). A inserção da educação infantil, do ensino médio e do EJA no custeio do FUNDEB ocorreu gradativamente até atingir a totalidade a partir de 2009 (EC nº 53/2006). Para adequar-se à extensão de sua abrangência, os impostos que compunham o FUNDEF<sup>19</sup> tiveram seu percentual elevado de 15% para 20% no decorrer de três anos e foram incluídos recursos de três impostos (ITR, IPVA e ITCMD), que participaram inicialmente com 6,66% até alcançar 20% no terceiro ano.

A lógica de financiamento do FUNDEB permaneceu a mesma do FUNDEF. Os repasses financeiros são efetivados segundo a razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número efetivo de matrículas presenciais nas redes de educação pública dos estados e municípios, multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis segundo as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Neste cálculo o FUNDEB ampliou os fatores de ponderações e instituiu 19 especificações de ensino para composição do valor/aluno (LEI nº 11.494/2007). No final de cada ano, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIFEB) estima o valor mínimo nacional por aluno/ano e os valores do FUNDEB de cada estado para o exercício seguinte, os quais são confrontados e, caso necessário, a União realiza os ajustes financeiros necessários aos Fundos estaduais e municipais.

Essa complementação da União ao FUNDEB percebeu nova composição, a qual vedou a utilização de recursos do Salário-Educação e adotou teto de 30% para o MDE. Todavia, os repasses aos Fundos estaduais permaneceram condicionados às UFs que não alcançassem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Nestes termos, a EC nº 53/2006 estabeleceu o aporte mínimo do Governo Federal aos estados e municípios de R\$2 bilhões em 2007, R\$3 bilhões em 2008, R\$4,5 bilhões em 2009 e 10% da contribuição total dos estados e municípios a partir de 2010 (EC nº 53/2006).

---

<sup>19</sup> O FUNDEF era composto por 15% do FPE, FPM, ICMS, Lei Kandir e IPI-Exportação.

Contudo, de 2010 a 2015 a complementação da União aos estados não cumpriu os 10% previsto na Emenda. Distinguindo-se a complementação da União entre estados e municípios, percebe-se que os últimos obtiveram complementação da União de até 14% da contribuição municipal ao FUNDEB, enquanto os estados perceberam no máximo 7% da contribuição estadual ao Fundo, conforme apresentado na Tabela 8:

Tabela 8 - Distribuição FUNDEB entre 2010 e 2015 com valores correntes em R\$ milhões (continua)

<b>2010</b>	<b>Total FUNDEB</b>	<b>Comp. FUNDEB</b>	<b>FUNDEB</b>	<b>Comp/FUNDEB</b>
Estados	39.595	1.710	37.885	4,51%
Municípios	44.021	3.643	40.378	9,02%
Total	83.616	5.353	78.263	6,84%
<b>2011</b>				
Estados	45.350	2.922	42.428	6,89%
Municípios	52.863	6.407	46.456	13,79%
Total	98.213	9.329	88.884	10,50%
<b>2012</b>				
Estados	48.845	3.263	45.582	7,16%
Municípios	57.773	7.109	50.664	14,03%
Total	106.618	10.372	96.246	10,78%
<b>2013</b>				
Estados	52.539	2.847	49.692	5,73%
Municípios	64.123	6.425	57.698	11,14%
Total	116.661	9.272	107.389	8,63%
<b>2014</b>				
Estados	56.179	3.236	52.943	6,11%
Municípios	70.011	7.623	62.387	12,22%
Total	126.189	10.859	115.330	9,42%
<b>2015</b>				
Estados	58.137	3.826	54.311	7,04%
Municípios	76.159	9.461	66.698	14,18%
Total	134.296	13.288	121.008	10,98%

Fonte: FNDE (2018a). Elaboração própria.

A alocação dos recursos da União ao FUNDEB permaneceu associada aos estados mais pobres do país, notadamente o norte e nordeste, visando reduzir as desigualdades entre os entes federativos. Neste aspecto, a Complementação-FUNDEB contribuiu em dois aspectos. O primeiro foi o aumento do valor mínimo por aluno, conforme se verifica na Tabela 9 a seguir. Considerando que o FUNDEF financiou exclusivamente o ensino fundamental até 2006, justifica-se a comparação ao FUNDEB (a partir de 2007) somente nessa modalidade de ensino.

Tabela 9 - Valor/aluno do Ensino Fundamental FUNDEF x FUNDEB (deflacionados a preços de 2006)

<b>Ano</b>	<b>Séries Iniciais Urb.</b>	<b>Séries Iniciais Rur.</b>	<b>Séries Finais Urb.</b>	<b>Séries Finais Rur.</b>
2006	1.424,56	1.256,20	1.293,15	1.317,78
2007	1.414,69	1.334,09	1.392,98	1.460,30
2008	1.374,67	1.443,40	1.512,14	1.580,87
2009	1.513,42	1.589,09	1.664,75	1.740,43
2010	1.175,03	1.351,26	1.292,54	1.410,04
2011	1.542,14	1.771,06	1.694,05	1.848,06
2012	1.771,94	2.037,74	1.949,14	2.126,33
2013	1.629,30	1.848,32	1.632,30	1.955,16

Fonte: FNDE (2018b). Elaboração própria.

Obs.: Os dados de 2006 são do extinto FUNDEF a valores correntes. A partir de 2007 os dados são do FUNDEB a preços de 2006.

O segundo aspecto foi a ampliação do número de estados a receber o acréscimo financeiro. No último ano de vigência do FUNDEF, dois estados receberam complementação da União e, no primeiro ano do FUNDEB, oito jurisdições foram contempladas com recursos, passando a dez estados a partir de 2010. Logo, tanto o acréscimo no valo/aluno quanto a adição de UFs na Complementação-FUNDEB elevam a capacidade dos estados em ofertar serviços educacionais, perspectivas que repercutem positivamente na redução das desigualdades regionais.

Essa metodologia da União em nivelar a disponibilidade de recursos por aluno entre os estados notabiliza a Complementação-FUNDEB como a transferência federal que mais se aproxima da equalização fiscal. Contudo, o repasse é alvo de críticas quanto às imperfeições em sua composição. Em relação ao valor/aluno, o FUNDEB inaugurou sua apuração baseando-se na cotação do último ano do FUNDEF. Logo, as deficiências do financiamento anterior foram conservadas, perdendo-se a oportunidade de examinar os resultados alcançados e realizar ajustes apropriados (MENDES, 2012, p. 409).

Um dos problemas gerados em um modelo de valor mínimo por aluno diz respeito à economia de escala, pois quanto maior a aglomeração de alunos no mesmo espaço, maior a capacidade de financiamento com o mesmo recurso. Portanto, é inerente a este sistema o incentivo à concentração de alunos, no qual se corre o risco de subfinanciar as pequenas escolas (PINTO, 2007, p. 883). Ademais, o valor/aluno estimado não representa efetivamente a quantia disposta às escolas. Afora os descontos, os recursos destinados às escolas não contém critérios equitativos, de modo que reforça a desigualdade financeira entre escolas com características similares (PINTO, ALVES, 2011).

Quanto aos fatores de ponderação, Pinto (2007) entende que não se justifica suas diferenciações segundo o nível de ensino ofertado. Para o autor, os fatores deveriam ser designados conforme as especificidades das etapas, modalidades e tipos de ensino e pautados por critérios como duração da jornada educacional, nível de formação docente, proporção professor/aluno e existência de laboratórios, bibliotecas, entre outros (PINTO, 2007, p. 893).

É evidente o incremento de recursos da União ao FUNDEB em relação ao seu antecessor. Contudo, a universalização de um ensino de qualidade tornou-se reprimida, pois a participação financeira da União permaneceu associada exclusivamente aos estados que não alcançassem o valor mínimo por aluno e sua composição em pelo menos 10% do disposto pelos estados ao Fundo tornou-se menos expressiva em virtude do financiamento ter se estendido a toda educação básica (MILITÃO, 2011, p. 129). O aumento de recursos, por si só, não é condição suficiente para o ensino de qualidade, mas admite-se sua primordialidade à realização de investimentos propícios ao aprimoramento do ensino (ROSSINHOLI, 2008, p. 151).

## 2.2 RESULTADOS DA TOTALIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Realizado o exame das transferências fiscais da União aos estados e DF, nota-se que a maioria dos repasses adota critérios de distribuição específicos que basicamente se associam às atividades econômicas originária dos recursos, não se atentando às condições socioeconômicas dos entes federativos. Os principais parâmetros utilizados pautam-se em fatores demográficos, produtivos, extensão territorial e, principalmente, locacional.

Em razão dessa estrutura, os repasses da União aos estados e DF são basicamente devolutivos, característica preponderante em nove transferências (CIDE-Combustíveis, Lei Kandir, IOF-Ouro, IPI-Exportação, Recursos Hídricos, Recursos Minerais, Royalties de Produção, Royalties Excedentes e Participação Especial) das 15 analisadas. Logo, a distribuição dos recursos federais aos entes regionais reafirma as desigualdades econômico-fiscais no território brasileiro. A Tabela 10 e os gráficos posteriores auxiliarão na análise da relação entre as transferências federais e os indicadores socioeconômicos estaduais. Utilizar-

se-á como referência a totalidade das transferências correntes em 2014<sup>20</sup> por conta da disponibilidade dos dados socioeconômicos nesta data-base.

Tabela 10 - Transferências correntes e índices socioeconômicos - 2014

Estados	T. correntes (R\$ milhões)	T. <i>per cap.</i> (R\$)	Renda dom. <i>per capita</i> (R\$)	Analfab. > 14 anos (%)	Índ. água potável encan.	Pobreza - % domicí. pobres	Índ. de Gini
AC	2.222	2.812,30	791,68	13,08	0,73	20,45	0,54
AL	2.911	876,35	592,98	21,97	0,87	25,21	0,50
AM	2.744	708,36	833,68	6,20	0,88	17,89	0,53
AP	2.139	2.848,54	911,83	4,22	0,91	11,00	0,47
BA	8.527	563,72	804,65	14,74	0,90	18,68	0,53
CE	5.259	594,72	691,11	16,28	0,88	20,55	0,51
DF	1.151	403,52	2279,70	2,73	0,99	4,18	0,58
ES	3.495	899,60	1170,18	6,55	1,00	4,83	0,49
GO	2.133	326,99	1132,91	7,68	0,99	3,79	0,45
MA	5.299	773,48	614,20	19,61	0,76	27,18	0,53
MG	5.099	245,92	1133,58	7,06	0,99	4,93	0,49
MS	1.126	429,83	1325,22	6,45	0,99	2,86	0,49
MT	1.743	540,57	1204,76	7,30	0,98	3,67	0,46
PA	5.179	641,45	676,49	9,97	0,84	20,02	0,49
PB	3.069	778,17	780,25	16,91	0,88	18,67	0,51
PE	5.942	640,46	759,70	14,76	0,87	20,27	0,51
PI	2.981	933,10	705,31	20,21	0,87	19,56	0,50
PR	3.521	317,73	1329,71	4,95	0,99	4,24	0,45
RJ	10.549	640,84	1435,48	3,21	0,97	6,16	0,53
RN	3.027	888,07	762,77	16,21	0,90	17,46	0,50
RO	1.927	1.102,07	950,16	8,34	0,97	10,97	0,47
RR	1.528	3.074,84	946,82	7,47	0,94	13,50	0,50
RS	2.952	263,40	1444,65	4,47	0,99	5,26	0,48
SC	1.721	255,83	1503,32	3,34	0,99	3,12	0,42
SE	2.875	1.295,29	719,02	17,15	0,91	18,22	0,49
SP	7.037	159,80	1497,76	3,76	0,99	5,22	0,49
TO	2.838	1.895,94	894,20	12,15	0,92	15,33	0,52
<b>Brasil</b>	<b>98.994</b>	<b>488,21</b>	<b>1152,24</b>	<b>8,27</b>	<b>0,95</b>	<b>9,97</b>	<b>0,52</b>

Fonte: IPEA, IBGE e as fontes utilizadas para elaboração das tabelas em anexo.

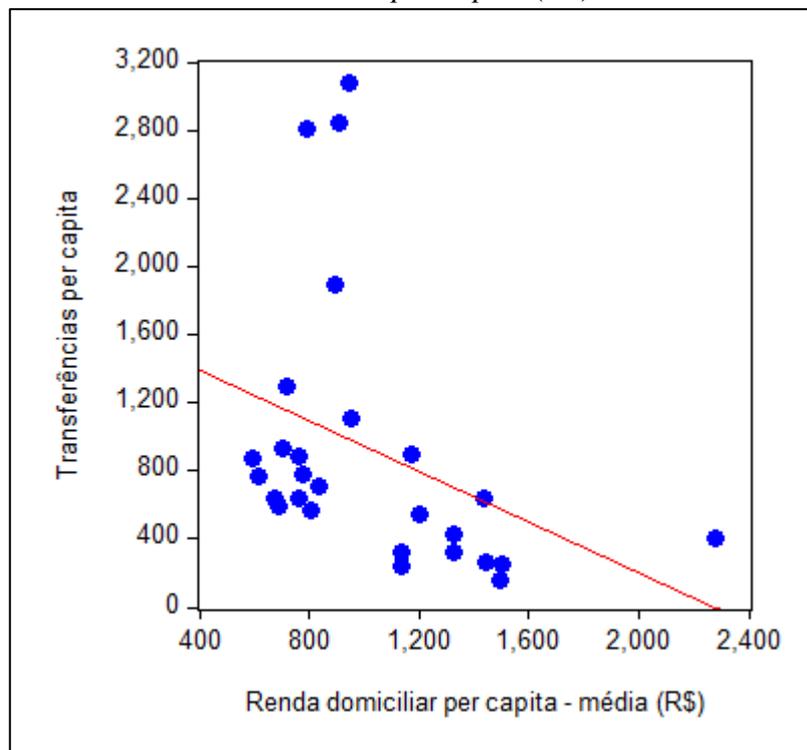
Nota-se de imediato que a transferência *per capita* total contém valores discrepantes (acima de dois mil reais por habitante) em favor de RR, AP e AC. Esse nível de transferência

<sup>20</sup> Para obter os valores das transferências correntes de 2014, deflacionam-se os valores dispostos no Anexo H pelo deflator de correção 0,850115. Ex: Total em 2014 a preços de 2016 (116.448) x deflator de correção (0850115) = 98.994.

elevado se explica porque esses estados apresentam baixo quantitativo populacional, os quais são os únicos entes federativos regionais com menos de um milhão de habitantes.

Quanto às transferências aos demais estados, a concentração dos *royalties* petrolíferos no RJ e ES lhes confere transferências *per capita* superiores a estados menos desenvolvidos economicamente. O RJ apresenta repasses *per capita* superiores à BA e ao CE e o ES repasses superiores a de sete estados do nordeste. Analisando o Gráfico 1, que relaciona a renda domiciliar *per capita* e as transferências *per capita* dos estados, evidencia-se relação inversa na qual estados com maior nível de renda *per capita* apresentam níveis menores de transferência *per capita*, no entanto, há importantes exceções.

Gráfico 1 – Renda domiciliar *per capita* (R\$)

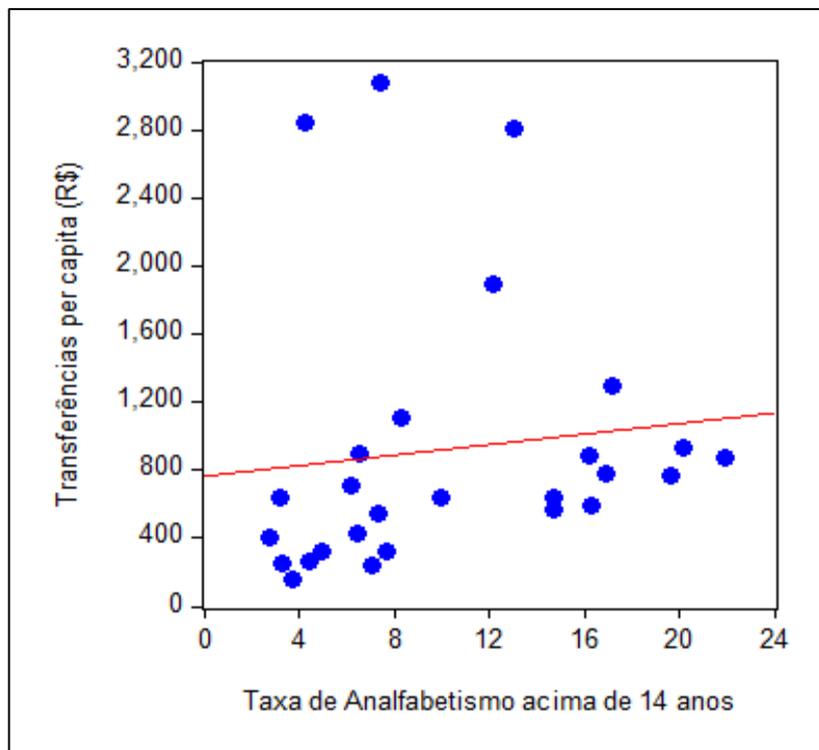


Fonte: IPEA (2014). Elaboração Própria.

O RJ e ES divergem dessa relação, pois são jurisdições desenvolvidas e que dispõem de elevado nível de repasses financeiros da União, por conta dos *royalties* petrolíferos. Os seis estados com maiores taxas de renda domiciliar *per capita* são: DF, SP, RJ e os três estados da região sul. Opostamente, das dez jurisdições com menores índices, nove localizam-se no nordeste. No gráfico, estes estados estão representados pela maior aglomeração abaixo da linha de regressão e mais próxima do eixo de renda. Deste modo, os estados do CE, MA, PA, PB e PE (todos do nordeste) apresentam baixa renda domiciliar *per capita* e constituem o grupo de jurisdições com menores níveis de transferências *per capita*.

Observando o Gráfico 2, que relaciona o nível de transferência *per capita* e a taxa de analfabetismo acima de 14 anos, percebem-se algumas distorções na designação dos recursos.

Gráfico 2 – Taxa de Analfabetismo acima de 14 anos

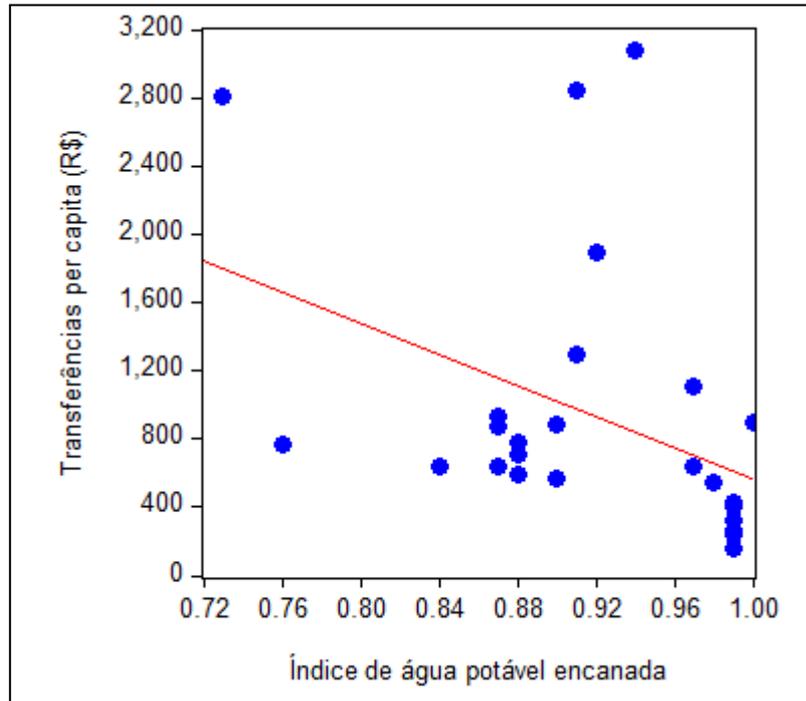


Fonte: IPEA (2014). Elaboração Própria

Os estados de AL e PI apresentam mais de 20% de suas populações nesse nível de analfabetismo e as nove jurisdições com as piores taxas são justamente do nordeste. Diferentemente, os estados de SP, SC e o DF apresentam menos de 4% de suas populações nessa circunstância. Todavia, verifica-se distorção na partilha dos recursos ao perceber que os estados detentores das maiores defasagens educacionais, os quais são todos do nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN) apresentam elevada taxa de analfabetismo e um nível de transferências *per capita* reduzido. No gráfico, essas jurisdições estão representadas abaixo da curva de regressão e à direita.

O índice de água potável encanada traduz o nível de infraestrutura das jurisdições e, nesse caso específico, gera efeitos diretos sobre a saúde e qualidade de vida da população. O Gráfico 3 denota a disposição desse índice em relação às transferências federais per capita:

Gráfico 3 – Índice de Água Potável Encanada



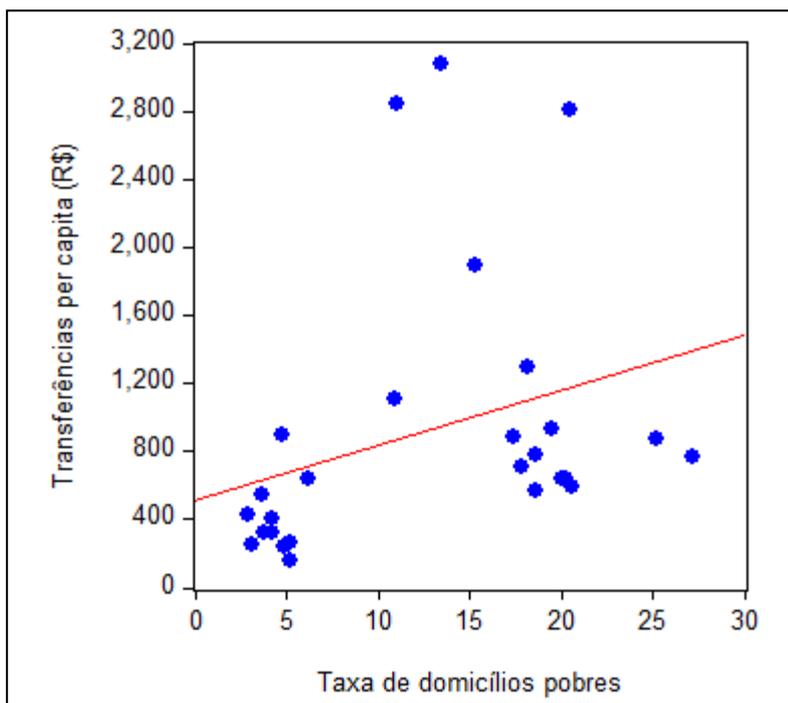
Fonte: IPEA (2014). Elaboração Própria

Os valores apontados novamente revelam o contraste existente entre as regiões. Entre os dez estados com índice inferior a 90% de água potável encanada, sete são do nordeste; enquanto o ES é o único com 100% e os estados de GO, MG, MS, SP, PR, SC, RS e o DF apresentam 99% nesse indicador. Todavia, analisando esse índice em paralelo às transferências *per capita*, pode-se depreender distorções na alocação dos recursos, em que jurisdições com menores taxas de água potável são aquelas que dispõem de menos recursos federais *per capita*. Esse é o caso de dez estados abaixo da curva de regressão na região central e à esquerda do gráfico, sendo oito do nordeste (AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN) e dois do norte (AM e PA).

O DF, GO, SP e os três estados da região sul apresentam nível elevado de água potável encanada e patamar de transferência baixo. No entanto, o ES lidera o índice de água potável encanada e apresenta elevado nível de transferência *per capita*, por usufruir grande volume de *royalties* petrolíferos.

O Gráfico 4 relaciona a taxa de domicílios pobres e o nível de transferência *per capita*:

Gráfico 4 – Taxa de Domicílios Pobres

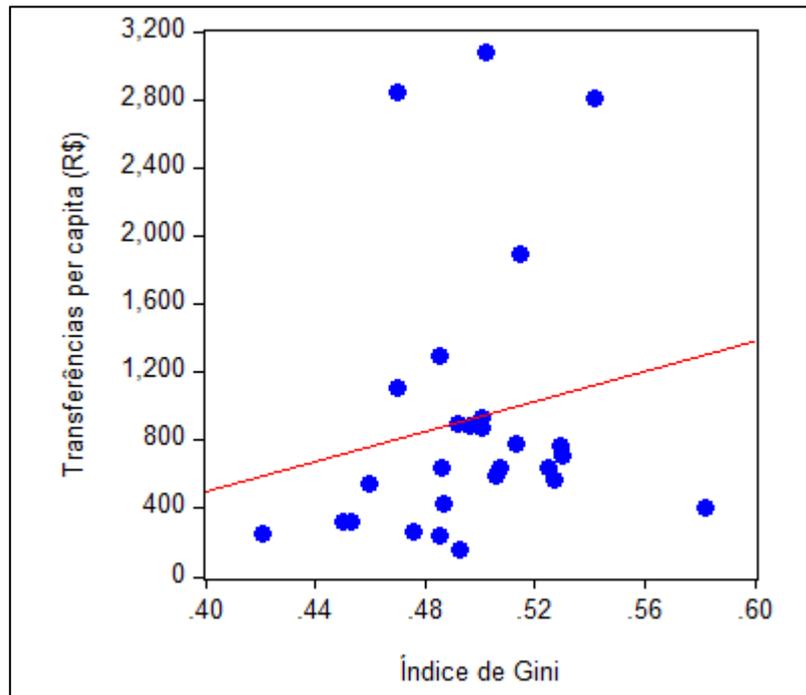


Fonte: IPEA (2014). Elaboração Própria.

Os estados do MA e AL contêm mais 25% de seus habitantes residindo em domicílios pobres, sendo que os nove estados do nordeste estão entre os doze piores nesse quesito. Por sua vez, excetuando o ES todos os estados do sudeste, centro-oeste e sul apresentam taxa de domicílios pobres pequena e nível de transferências *per capita* reduzido. De modo oposto, o AC, AP, RO, RR e SE apresentam taxa de domicílios pobres acentuada e nível de transferência *per capita* elevado. Apesar das exceções, a reta de regressão contém relação positiva entre a taxa de domicílios pobres e a transferência *per capita*.

O Gráfico 5 relaciona o Índice de Gini à taxa de transferência *per capita*, o qual denota as discrepâncias na designação dos recursos em relação às desigualdades de renda no território:

Gráfico 5: Índice de Gini



Fonte: IPEA (2014). Elaboração Própria.

O Índice de Gini é um instrumento criado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele apresenta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, dispostos em coeficientes de 0 (totalmente igual) a 1 (totalmente desigual).

O gráfico denota que entre os quatorze estados com maiores desigualdades, somente o DF e o RJ não pertencem às regiões norte e nordeste, ou seja, os estados menos desenvolvidos do país são os que mais apresentam discrepâncias entre ricos e pobres. De modo oposto, o estado que mais se aproxima da igualdade é SC, seguido por GO e PR, os quais contêm elevado nível de renda *per capita*.

Contudo, verificam-se algumas distorções na alocação dos repasses em relação ao nível de desigualdade das jurisdições. Os estados do AM, BA, DF, MA, PB e RJ apresentam índices de desigualdade elevados e níveis de transferências *per capita* moderados. O DF é o caso mais extravagante, pois apresenta a maior desigualdade do país e lidera também o nível de renda domiciliar *per capita*. Por corresponder a sétima menor transferência *per capita*, a distorção na alocação dos recursos ao DF é relativamente amenizada. O RJ evidencia condição pouco menos extremada em relação ao DF, pois apresenta desigualdade e renda domiciliar *per capita* elevadas e nível de transferência *per capita* médio, até superior ao DF, pois conta com grande volume de transferências proveniente de *royalties* petrolíferos. Os outros quatro estados têm condição agravada por apresentarem desigualdade elevada e nível de renda *per capita* reduzido, de modo que as transferências *per capita* que lhes são

conferidas em menor patamar encontram-se dissociadas da condição socioeconômica dessas jurisdições.

Diante das análises da Tabela 10 e dos cinco gráficos seguintes, conclui-se que a distribuição do conjunto das transferências federais aos estados e DF não está perfeitamente relacionada às condições socioeconômicas das jurisdições, pois, embora as retas de regressões estejam no sentido devido, percebe-se a existências de discrepâncias enumeradas anteriormente. Diante este cenário é possível inferir que a versão atual do conjunto de transferências fiscais da União aos estados e DF reforça as disparidades econômico-fiscais existentes no país. Ademais, os poucos repasses que não apresentam critérios devolutivos, principalmente a Complementação-FUNDEB, o FPE, o SUS e o FEP, adotam parâmetros redistributivos que não mitigam efetivamente as desigualdades apresentadas entre as jurisdições.

Portanto, é imprescindível remodelar a estrutura de partilha das transferências federais para que a alocação financeira seja disposta ponderando as deficiências socioeconômicas e as necessidades fiscais das jurisdições. Logo, este trabalho pretende contribuir com a proposição de um novo modelo de transferências que direcione para esse exame.

### **3 DISPARIDADES FISCAIS E UMA PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS DA UNIÃO PARA OS ESTADOS**

#### **3.1 DISPARIDADES FISCAIS E TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS**

Os preceitos da literatura do Federalismo Fiscal condicionam um sistema fiscal nos regimes federativos que não comporta uma perfeita combinação entre a divisão dos dispêndios demandados por cada subconjunto da população e a devida correspondência na repartição dos tributos, resultando em uma assimetria entre as receitas e despesas nos diferentes níveis de governo. Cabe ressaltar que, no caso brasileiro, outras circunstâncias concorrem para o desequilíbrio fiscal, como por exemplo, acentuadas diferenças regionais e sociais; a limitação tributária dos entes subnacionais perante o aumento das suas respectivas responsabilidades fiscais; a concentração geográfica das bases tributárias, entre outros (REZENDE, 2010, p. 76-78).

Neste contexto, as transferências intergovernamentais devem exercer seu papel precípua de redistribuir recursos financeiros visando compensar o desequilíbrio econômico-fiscal entre os entes federativos, de modo que condicione cada jurisdição suprir as responsabilidades sociais em suas respectivas localidades. Contudo, o vigente modelo de transferências intergovernamentais da União para os Estados não tem contribuído para uma capacidade de oferta de bens públicos congruente entre as jurisdições. Embora a Carta Constitucional de 1988 tenha expandido as transferências intergovernamentais e proporcionado uma descentralização tributária favorável aos entes subnacionais, verificam-se disparidades quanto à provisão de garantias públicas no território brasileiro. Logo, o sistema de transferências fiscais da União para os estados necessita de uma reformulação que efetivamente supere estas desigualdades fiscais e, conseqüentemente, favoreça uma prestação ótima de bens públicos nas Unidades Federativas.

A literatura acerca das transferências redistributivas não concebe um modelo único considerado ideal. Isto porque sua elaboração envolve uma pluralidade de problemas a serem enfrentados e de objetivos pretendidos por cada ente governamental. Esta heterogeneidade torna complexa a definição do modelo de transferência redistributivo, a qual impossibilita a descrição de uma estrutura abrangente, evidenciado por uma série de experiências distintas entre os países que aplicam essa estrutura (BAHL, 2000, p. 1; BOADWAY, 2006, p. 356).

Portanto, formular um modelo de transferência redistributivo apropriado torna-se desafiador, pois requer a apreciação de aspectos e interesses peculiares a cada jurisdição sem

abster-se, contudo, dos cuidados necessários à eficiência fiscal. Neste prisma, Schroeder e Smoke (2003) esclarecem que diferentes tipos de transferências são propícios em diferentes circunstâncias e que uma estrutura de transferência intergovernamental adequada deve variar segundo os objetivos almejados; a extensão dos serviços prestados; a capacidade fiscal dos governos subnacionais e a magnitude das desigualdades interjurisdicionais. Os autores alertam quanto a possíveis anomalias suscitadas na definição do modelo de transferências, entre os quais o grau de subjetividade a ponto de prejudicar os objetivos econômicos básicos; a criação de *trade-offs* mediante objetivos conflitantes e a propensão de incentivos perversos aos governos subnacionais de modo a influenciarem o tamanho da concessão fiscal.

Ordinariamente as transferências intergovernamentais são estruturadas em duas dimensões: vertical e horizontal. A primeira refere-se à distribuição das receitas entre o governo central e os entes subnacionais. A segunda diz respeito à alocação dos recursos fiscais entre as unidades subnacionais destinatárias (BAHL, 2000, p. 2). As disparidades apresentadas na segunda dimensão das transferências é o dilema explorado nesta pesquisa. Embora a análise seja individualizada, as dimensões relacionam-se, pois qualquer melhora na equidade vertical pode repercutir positivamente sobre a dimensão horizontal (SCHROEDER, SMOKE, 2003, p. 12).

Em suma, o desequilíbrio fiscal horizontal refere-se à desigualdade de recursos entre governos no mesmo nível. Esta diferença se deve à capacidade diferenciada dos entes subnacionais em mobilizar recursos fiscais de forma independente, a qual afeta diretamente a aptidão destes em fornecer bens públicos em seus respectivos territórios. Esta incapacidade na provisão de bens públicos pode ocorrer em consequência de uma menor base tributária, desproporção nos custos dos serviços ou uma maior necessidade de serviços. A menor base de arrecadação se deve às diferenças no nível de desenvolvimento econômico das jurisdições. A diferenciação nos custos justifica-se pela desigualdade demográfica, quanto à territorialidade urbana ou rural e a distribuição etária da população. A maior necessidade de serviços ocorre graças à heterogeneidade nas preferências regionais; disparidades especiais como a incidência de pobreza; além das condições específicas das pessoas como a incidência de idosos, doentes, desempregados entre outros (SHAH, 2007a).

Dentre os três motivos citados que prejudica a capacidade de prestação pública, o recurso mais exequível às jurisdições mais pobres para equiparar a concessão de serviços públicos das jurisdições mais ricas é a imposição de um nível mais pesado de tributação aos seus residentes. Contudo, esta política fiscal torna-se inapropriada por induzir uma migração

ineficiente, a qual pode acarretar custos de congestionamento às regiões com menores índices de tributação (SLAK, 2007, p. 462; PRADO, 2007c, p. 12).

Nestes termos, para reduzir as desigualdades fiscais horizontais sem afetar a eficiência do sistema fiscal torna-se importante a adoção de transferências redistributivas orientadas por algum critério de equidade. Os critérios empregados nos sistemas de transferências redistributivos se dispõem basicamente em dois modelos: Fluxo Redistributivo (FR) e Sistema de Equalização (SE). O FR é o modelo tradicional, porquanto utiliza parâmetros autônomos para a distribuição dos aportes, entre os quais a população, a renda *per capita*, demandas de infraestrutura e diversos indicadores como pobreza, desenvolvimento humano ou econômico, entre outros (PRADO, 2007c, p. 34).

Os parâmetros adotados no FR ponderam a distribuição dos recursos visando aproximar as capacidades de gastos *per capita* das jurisdições. Neste modelo os entes que apresentam indicadores desfavoráveis fazem jus à maior quantia de repasses financeiros. Deste modo, os indicadores funcionam como uma *proxy* da receita própria das jurisdições. Logo, o FR apresenta-se como um método indireto de redistribuição dos recursos, pois os aportes baseiam-se em critérios autônomos e ignoram as demais fontes de recursos dos governos receptores (PRADO, 2007c, p. 34).

São exemplos no Brasil de transferências fiscais baseadas em FR os Fundos de Participação (FPE e FPM), a CIDE-Combustíveis e o SUS, entre outros. O principal mérito desse modelo é a simplicidade de sua elaboração, que favorece sua aplicação imediata e torna baixo o custo de sua administração. Contudo, em razão de sua simplicidade o FR é deficiente quanto à precisão na distribuição apropriada dos recursos. Tendo em vista que o modelo ignora a capacidade diferenciada de arrecadação das jurisdições e suas variações no tempo, qualquer parâmetro adotado torna-se nulo como mecanismo de compensação das receitas governamentais. Consequentemente, o poder de redução das disparidades fiscais torna-se limitado por não refletir as necessidades reais de cada jurisdição (PRADO, 2007c, p. 35; PRADO, 2012, p. 131-132).

Por sua vez, o SE mensura diretamente as receitas próprias das jurisdições para, em seguida, definir o montante a ser transferido a cada governo de modo a reduzir suas diferenças de receitas disponíveis (PRADO, 2007c, p. 38). Em última instância, este modelo interfere na capacidade final de gastos das jurisdições visando homogeneizar a provisão dos bens e serviços públicos essenciais sob a responsabilidade dos entes subnacionais.

A literatura postula que um SE ideal deve abranger, simultaneamente, três padrões de equidade: a capacidade fiscal, a necessidade fiscal e os diferenciais nos custos dos bens

públicos. Destes, a capacidade fiscal é o critério mais empregado entre os países que operam esse sistema e a Austrália é o único que aplica satisfatoriamente os três parâmetros de equalização (PRADO, 2012, p. 23). Em regra, avaliar as necessidades e custos dos serviços públicos consiste em incluir as despesas governamentais nos critérios de redistribuição dos recursos do SE. Este tratamento é vantajoso, pois se evita o desperdício de recursos quando se mensura a demanda viável existente por bens e serviços públicos em cada ente subnacional.

Portanto, a equalização fiscal não se traduz tão-somente na transferência de mais recursos às jurisdições, pois um conjunto de particularidades que diferenciam as receitas, as necessidades e os custos dos bens públicos deve ser considerado para a mensuração do aporte de transferências para cada ente subnacional (PRADO, 2012). Logo, a definição do modelo de equalização é um exercício complexo, pois envolve a escolha de parâmetros objetivos e subjetivos para a formulação de uma proposta abrangente que resulte em um sistema aplicável às distintas jurisdições (SHAH, 2007a, p. 30).

### 3.2 PARÂMETROS, MODELOS E EXEMPLOS INTERNACIONAIS DE EQUALIZAÇÃO FISCAL

A equalização fiscal compreende várias interpretações e sua formulação é disposta visando atender diferenciadas preferências dos países. Seu conceito está associado à redução ou eliminação das disparidades horizontais proveniente de desigualdades nas bases tributárias e/ou demandas regionais. À vista disso, as transferências equalizadoras se propõem a ajustar capacidades e necessidades orçamentárias às características demográficas e socioeconômicas dos territórios, de modo que possibilite o tratamento uniforme dos indivíduos independentemente da localidade que residam (SMART, 2007, p. 211; LANGORGEN, 2015, p. 383).

As transferências equalizadoras percebem fundamentalmente duas lógicas distintas: determina-se um nível comum de capacidade fiscal para as jurisdições e realizam-se repasses que os aproximem do patamar preestabelecido ou fornecem-se recursos suficientes para disponibilização de uma cesta comparável de bens públicos essenciais a todos os cidadãos (BIRD e SMART, 2001, p. 6). Independentemente da metodologia adotada, a efetivação das transferências equalizadoras busca homogeneizar o cumprimento das responsabilidades financeiras das jurisdições, que em última análise, concilia-se ao desígnio do federalismo fiscal.

Em regra, os repasses equalizadores se dispõem segundo as receitas ou despesas. Os recursos devem variar diretamente com os fatores de necessidade e custos fiscais (despesas) e inversamente com os fatores de capacidade tributária de cada jurisdição (receita). Esta disposição confere dinamicidade ao sistema de equalização, posto que as dotações financeiras podem ser ampliadas ou reduzidas de acordo com as alterações na realidade econômica dos entes subnacionais. Contudo, estimar a capacidade fiscal e, principalmente, a necessidade fiscal e os custos dos bens públicos em cada jurisdição são os grandes desafios na elaboração de um sistema de equalização (SHAH, 2007a, p. 15).

A capacidade fiscal constitui-se basicamente na aptidão das unidades governamentais em gerar receitas a partir de suas próprias fontes de arrecadação. Este conceito aparentemente trivial revela algumas particularidades em relação à elaboração e aplicação. As principais formas de estimação desse parâmetro são por Indicadores Macroeconômicos e pelo Sistema Tributário Representativo (STR). A estimação por Indicadores Macroeconômicos é uma proposta mais simples de ser elaborada, pois adota critérios mais gerais que são mais acessíveis nos órgãos governamentais e apresentam maior transparência em sua aplicação e monitoramento público. Contudo, os indicadores geralmente carecem da disponibilidade de dados precisos e atualizados em níveis subnacionais, além de ser imprecisa sua correlação com a capacidade de cada jurisdição em obter receita. Os parâmetros mais utilizados são a Renda Pessoal, o Produto Nacional Bruto (PNB) e o PIB *per capita* (WILSON, 2007, p. 345-346).

O STR é uma técnica que estima a dimensão das bases tributárias das jurisdições e aplica alíquotas médias nacionais sobre estas bases para projetar a receita potencial disponível em cada jurisdição. Utiliza-se a receita potencial como referência no sistema de equalização para evitar distorções que a arrecadação efetiva pode gerar, como por exemplo, o baixo esforço fiscal. Logo, a distribuição dos recursos baseada na receita potencial torna-se mais apropriada por não sofrer influência das políticas fiscais praticadas pelas jurisdições (PRADO, 2012, p. 24-25).

Contudo, o STR é um método que apresenta algumas limitações. É um modelo que analisa exclusivamente as receitas; esbarra na dificuldade de equalizar determinados fatores tributários, como as taxas de utilização e impostos de propriedade; exprime parcialmente a capacidade de receitas próprias das jurisdições e é mais apropriado para países sem disparidades regionais radicais, pois sua metodologia não aprecia as diferenças regionais em termos de necessidades e custos dos bens e serviços públicos. Ademais, a estimação da receita potencial pode ser comprometida pelo sistema tributário de alguns países. Inclusive o Brasil é

detentor de um caso ímpar por atribuir um imposto do tipo valor agregado (ICMS) à esfera subnacional, em que propicia 27 legislações tributárias diferentes e uma série de incentivos fiscais (BOADWAY, 2007, p. 69; PRADO, 2012, pp. 27, 110).

As necessidades e os custos dos serviços públicos são mais difíceis de definir e derivar que a capacidade fiscal. As necessidades se diferenciam segundo a composição demográfica da população, em que o tamanho relativo dos grupos etários condiciona quantidades distintas de escolas, hospitais, infraestrutura, serviços sociais, entre outros (SHAH, 2007a, p. 23-24). Estabelecer um padrão de equalização para o atendimento das necessidades torna-se um exercício controverso, pois os bens públicos podem variar em qualidade e complexidade, como por exemplo, designar a prestação ideal dos serviços de segurança pública. Logo, a especificação das necessidades exige julgamentos subjetivos e métodos analíticos imprecisos, embora seja requerida a atenção na escolha dos determinantes de cada serviço público e a não influência dos governos beneficiários no cômputo da necessidade estimada (AHMAD; SEARLE, 2006, p. 393-394).

Os custos no fornecimento dos bens e serviços públicos diferem entre as regiões, pois envolvem diferentes densidades populacionais, níveis salariais, fatores geográficos, graus de urbanização, economias de escala, custos de transporte, cuidados de saúde, entre outros. Devido ao grande número de funções, necessita-se a comparação de dados sobre a gestão dos serviços públicos para a identificação exata dos custos envolvidos em cada região. Esse detalhamento contribui para definição da parcela das despesas atribuída aos custos dos serviços, sendo recomendada a não estimação das diferenças de custos decorrentes de decisões políticas deliberadas ou ineficiências na utilização dos recursos (SHAH, 2007a, p. 23; BOADWAY, 2007, p. 59; DAFFLON, 2007, p. 371).

A pluralidade de circunstâncias e parâmetros que diferenciam as despesas torna inapropriado o uso dos gastos reais como indicador em um sistema de equalização. Entre os métodos mais abrangentes está a adoção de fatores que relacionam diretamente com a necessidade dos serviços, como por exemplo, número de alunos em idade escolar para os serviços educacionais, quantidade de desempregados ou idosos para serviços sociais, entre outros (SCHROEDER; SMOKE, 2003, p. 43). Há diversos métodos para a estimação das despesas, os quais podem ser agrupados em três categorias: (a) determinação *ad hoc* das necessidades de despesas; (b) sistema representativo de despesas usando métodos de imputação direta e (c) sistema representativo de despesas baseado em teorias (SHAH, 2007a, p. 24).

A determinação *ad hoc* das necessidades de despesas é um modelo que utiliza parâmetros simples e arbitrários na determinação das necessidades, como por exemplo, a escolha indiscriminada do tamanho populacional como critério redistributivo. O sistema representativo de despesas usando métodos de imputação direta é um modelo paralelo ao sistema representativo das receitas, de modo que divide as despesas subnacionais em várias funções, identifica as necessidades e custos relativos atribuindo pesos relativos e adota imputação direta ou cálculo econométrico para alocar as despesas segundo os custos e necessidades relativas em cada função. O sistema representativo de despesas baseado em teorias adota um conceito mais apurado de necessidade fiscal e funções de despesa, utilizando parâmetros potenciais e médios de capacidades e despesas para estimar o nível de equalização (SHAH, 2007a, pp. 24-29).

A despeito da metodologia empregada, instituir um sistema de equalização apropriado é uma tarefa complexa que requer capacidades institucionais e econômicas. A abrangência e êxito do sistema são influenciados pelas disponibilidades de dados estatísticos para composição do modelo, de recursos humanos com conhecimento técnico para execução do programa e de recursos financeiros para a redistribuição necessária às jurisdições (SCHROEDER; SMOKE, 2003, p. 54; TER-MINASSIAN, 2012, p. 10).

Presume-se que os países com acentuadas disparidades econômico-fiscais entre jurisdições necessitam de transferência equalizadora abrangente para a redução efetiva das desigualdades. Isto porque o nível de demanda por serviços públicos básicos é maior nas regiões mais pobres e os custos de provisão dos bens públicos se diferenciam entre as jurisdições, os quais tornam insuficiente um modelo baseado exclusivamente na capacidade fiscal (PRADO, 2007c, p. 38). Contudo, estes países geralmente contêm estruturas que dificultam a efetivação de um sistema de equalização aprimorado, sobretudo em razão das limitações de dados estatísticos e da capacidade técnica governamental. Por isso, a solução tem sido o emprego de indicadores mais simples e metodologias menos complexas para as transferências redistributivas nesses territórios (PRADO, 2012, p. 30-31; AHMAD; SEARLE, 2006, p. 392).

De outro modo, há exemplos internacionais de países desenvolvidos que empregam sistemas de equalização fiscal mais abrangente e com diferentes graus de sucesso na redistribuição equânime dos recursos (RESCHOVSKY, 2007, p. 420). Os sistemas se dispõem consoante às características específicas de cada país e a extensão dos seus efeitos é motivada positivamente pelo menor grau de disparidade inter-regional desses territórios. Entre

as experiências retratadas na literatura destacam-se os modelos empreendidos na Alemanha, Canadá e, principalmente, Austrália.

A Alemanha apresenta um complexo sistema de equalização fiscal no qual coexistem repasses verticais e horizontais, que se dispõe em três etapas sequenciais (compartilhamento de IVA, ajuste financeiro dos *Länder* e atribuições auxiliares federais) para redução gradativa das disparidades fiscais entre os estados. O sistema instituído no país é majoritariamente horizontal, caracterizando-se como um programa fraternal em que os entes subnacionais com capacidade fiscal acima da média nacional transferem recursos diretamente às jurisdições abaixo desse parâmetro (PRADO, 2007c, p. 41). Esse sistema de transferências horizontais tornou-se conhecido como *Robin-Hood*, graças à similaridade com o personagem mítico inglês que roubava da nobreza para doar aos pobres. Contudo, o modelo *Robin-Hood* é criticado porque reduz a responsabilização dos governantes na gestão pública, desencoraja o esforço fiscal dos estados e induz incentivos equivocados que podem comprometer o desenvolvimento econômico a nível nacional (SHAH, 2007a, p. 33; SPAHN, 2002, p. 49).

A equalização fiscal desenvolvida na Alemanha projeta equalizar a capacidade de gastos per capita, não se ocupando em estimar as diferenças de necessidades e custos entre as jurisdições. Esse modelo pautado exclusivamente sobre as receitas é cabível em países como a Alemanha, que apresenta nível de desenvolvimento socioeconômico elevado, diferenças regionais moderadas e relativa homogeneidade de necessidades e custos (PRADO, 2012, p. 27).

O método que a Alemanha utiliza para equalizar a capacidade fiscal per capita é o Sistema Tributário Representativo, que neste caso foi desenvolvido de forma simples e transparente porque adota a receita efetiva na metodologia de cálculo, sem demandar qualquer fator relacionado ao potencial de arrecadação. Apesar das deficiências verificadas na equalização alemã, como a complexidade do modelo e a viabilização à preguiça fiscal dos estados, o sistema desenvolvido no país é notabilizado na literatura por sua eficácia na redistribuição equitativa dos recursos fiscais (SHAH, 2007b, p. 312; PRADO, 2007c, p. 48).

O Canadá adota o sistema de equalização tradicional, denominado de paternalista em que o nível superior financia os governos inferiores. O sistema canadense propõe equalizar exclusivamente a capacidade de gastos per capita, sem incluir a compensação das necessidades e custos fiscais assim como no sistema alemão (SHAH, 2007a, pp. 33-35).

Entretanto, o programa de equalização canadense projeta ampliar a capacidade fiscal dos estados pobres sem alterar a condição dos mais ricos, embora mediante uma metodologia

extensa e confusa. Ao todo são utilizadas 37 fontes de receitas provinciais para o cálculo da capacidade tributária relativa de cada província, nos moldes do Sistema Tributário Representativo. As transferências às províncias baseiam-se na arrecadação potencial e a metodologia de equalização ocorre em duas vias: (a) estima-se a receita média *per capita* de cada tributo, que atua como parâmetro para as transferências provinciais, as quais são disponibilizadas aos entes que configuram abaixo da média nacional em relação a cada imposto e (b) realizam-se transferências financeiras por um critério de igualdade *per capita*, denominado *Canadian Health and Social Transfer (CHST)*, que se vincula basicamente às áreas de saúde e educação e corresponde a um fluxo redistributivo mais sofisticado por não utilizar o critério *per capita* puro (WILSON, 2007, p. 350; PRADO, 2007c, p. 40).

A equalização adotada no Canadá direciona-se à compensação da receita *per capita* em razão de algumas províncias com elevado nível de receitas acentuarem a desigualdade de renda média existente no país. Contudo, o nível de prestação dos serviços públicos nas províncias canadenses não apresenta diferenças significativas, condição que torna suficiente a compensação das desigualdades de receita à aplicabilidade do sistema de equalização (WILSON, 2007, p. 354-355; AHMAD; SEARLE, 2006, p. 386).

No modelo canadense define-se anteriormente o critério de distribuição e os recursos disponibilizados constituem uma variável subordinada. Estes recursos são incrementados por doações em blocos, que auxiliam no financiamento de atividades específicas como saúde e educação superior. Embora restrita ao lado da receita, a complexidade desse sistema de equalização dispõe a inédita anuência de revisão quinquenal para avaliação e aperfeiçoamento do programa (TER-MINASSIAN, 1997, pp. 14-15).

A Austrália contém o modelo de equalização mais abrangente e complexo entre todos os sistemas existentes. O modelo é o único a dispor de forma aprimorada a equalização da capacidade fiscal e da necessidade de gasto de cada estado, visando assegurar a todos a capacidade de fornecer bens e serviços públicos num nível equivalente à média nacional, ponderando as diferenças socioeconômicas existentes entre as regiões. Nestes termos, a lógica do sistema é oferecer uma “cesta” de bens públicos independentemente da dotação financeira *per capita* demandada em cada ente governamental (PRADO, 2007c, p. 41; TER-MINASSIAN, 2012, p. 11).

O sistema de equalização estabelecido na Austrália é do tipo tradicional, em que o governo central transfere recursos aos governos inferiores. Neste sistema ocorre o inverso ao adotado no Canadá, pois o Governo Central define antecipadamente o montante de recursos e o grau de redução das disparidades torna-se variável subordinada. Deste modo, a partir da

dotação financeira pré-estabelecida define-se o valor médio *per capita* e, posteriormente, ajustam-se os repasses segundo as especificidades denotadas na equalização das receitas e despesas fiscais (PRADO, 2007c, p. 103-104).

O modelo de equalização é constituído por um extenso e aprimorado banco de dados e sua aplicação é confiada a uma comissão independente denominada *Grants Comission*, a qual avalia cerca de 30 fontes de receitas e 43 rubricas de gastos (PRADO, 2007c, p. 49). Esta comissão responsabiliza-se pela revisão e modificação, caso necessário, das principais estimativas do programa de equalização e pelo cálculo anual dos repasses às províncias em razão da alternância da disponibilidade de recursos federais ao programa (TER-MINASSIAN, 2012, p. 11).

A equalização da capacidade fiscal se fundamenta na arrecadação potencial e a metodologia é análoga ao Sistema Tributário Representativo canadense. Os aportes financeiros resultam do ajuste entre o valor médio *per capita* representativo, calculado sobre todas as fontes de receitas, e a estimação da receita *standard* da província, que corresponde à aplicação de alíquotas médias sobre a base tributária das províncias (PRADO, 2007c, p. 49).

A equalização das necessidades fiscais pauta-se nas condições das províncias em ofertar uma lista de bens públicos definidos nacionalmente e nas reais necessidades de gasto para este fornecimento em todo o território. O sistema ultrapassa a designação de equidade de valores monetários *per capita*, preocupando-se em estabelecer nas províncias um nível igualitário de bens públicos, independentemente do nível de dotação *per capita* a ser empenhado. Neste propósito, a *Grants Comission* calcula o gasto das províncias na oferta dos 43 itens de despesas, pondera a demanda e os custos diferenciais envolvidos em cada fornecimento e realiza as transferências *per capita* necessárias ao provimento adequado dos bens públicos. No modelo também são incluídas as receitas provenientes de transferências discricionárias do Governo Central, exceto os recursos com destinação específica de interesse nacional (PRADO, 2007c, p. 49-50).

A metodologia utilizada para equalizar as necessidades fiscais é o sistema representativo de despesas usando métodos de imputação direta, que estima os recursos realmente necessários aos gastos provinciais segundo as necessidades e custos relativos em cada função de despesa. As necessidades são influenciadas pelas diferenças de demanda relativas à idade, sexo, nível de renda e, no caso específico australiano, pelo percentual da população aborígene. Os custos relativos são influenciados pela economia de escala, diferenciais nos preços de entrada e dispersão da população, que neste parâmetro para a

Austrália tem um peso significativo, porquanto o país apresenta a menor densidade demográfica do mundo (SHAH, 2007a, p. 30; RESCHOVSKY, 2007, p. 411).

O sistema de equalização na Austrália dispõe de estrutura técnica permanente e suporte estatístico avançado que cooperam para estimação de coeficientes de redistribuição compatíveis às capacidades e necessidades fiscais de cada província (PRADO, 2007c, p. 45). A complexidade metodológica e sofisticação estatística tornam o sistema australiano o mais difícil de ser reproduzido em outros países, sobretudo em relação à estimação das despesas, as quais são diversificadas, de difícil mensuração e contêm inúmeros condicionantes para a determinação das necessidades e custos dos bens públicos (SHAH, 1994, p. 56).

Em geral, os países com maiores disparidades econômico-fiscais apresentam base estatística insuficiente para compor um modelo de equalização fiscal abrangente tal qual empreendido na Austrália. A utilização de indicadores menos precisos e a aplicação de metodologias simplificadas tem sido a opção mais viável aos governos centrais para realização de transferências redistributivas próximas ao ideal (AHMAD; SEARLE, 2006, p. 391).

Neste escopo subótimo surge o dilema da inclusão ou não de parâmetros relacionados à necessidade de despesas. Em caso de inclusão, recomenda-se priorizar os serviços mais críticos sob a responsabilidade dos governos subnacionais e considerar diversos indicadores (macroeconômicos, macrossociais e populacionais) para estimação das necessidades e custos relativos dos serviços públicos (SCHROEDER; SMOKE, 2003, p. 44; PRADO, 2012, p. 31). Em caso de não inclusão, o modelo de equalização adquire simplicidade e transparência, pois os recursos são alocados ponderando exclusivamente a capacidade fiscal dos entes receptores. Neste caso, a apreciação das necessidades fiscais sucederia principalmente via transferências condicionais baseados em resultados e transferências específicas para os bens de mérito. Independentemente da escolha metodológica, o sistema de equalização pode evoluir à medida que a disponibilidade de dados estatísticos é aprimorada ao longo do tempo (SHAH, 2007a, p. 36).

### 3.3 PROPOSTA DE EQUALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO AOS ESTADOS

A literatura do federalismo fiscal presume que um sistema de equalização fiscal ideal deve conter simultaneamente a estimação das receitas e despesas fiscais das unidades receptoras (PRADO, 2012, p. 28). Instituir esse sistema envolve obstáculos descritos na seção

anterior que impossibilita, no contexto atual, sua aplicação à grande maioria dos países. A alternativa tem sido a elaboração de programas de equalização incompletos, todavia compatíveis às características e limitações dos respectivos territórios.

A estimação das receitas é a vertente menos complicada de um sistema de equalização, tendo em vista que o sistema fiscal representante é um método aplicável à maioria dos países (SHAH, 2007a, p. 50). Contudo, essa estimação envolve dificuldades, entre as quais atender a recomendação de utilizar a receita potencial para coibir incentivos perversos (PRADO, 2012, p. 48).

A estimação das despesas requer análises mais complexas e não menos problemáticas, as quais restringem sua elaboração e aplicação entre os países (SHAH, 2007a, p. 50). Este cenário se justifica em razão de ser mais complicado determinar os níveis comparáveis de serviços públicos do que os de receitas, inclusive nas federações mais descentralizadas em que a dispersão das necessidades tende a ser menor que a das receitas (BOADWAY, 2007, p. 70).

Tendo em conta as peculiaridades envolvidas na elaboração de um sistema de equalização, evidencia-se que o Brasil não apresenta condições propícias à reprodução de sistemas mais aprimorados. São circunstâncias que comprometem este desígnio: bases tributárias estaduais diferenciadas; banco de dados não padronizados; informações estatísticas insuficientes e legislação tributária heterogênea. Estes aspectos dificultam a estimação da receita potencial e dos custos de bens e serviços ofertados nos estados brasileiros, os quais condicionariam um exame mais preciso da capacidade e necessidade fiscal dos entes governamentais (TER-MINASSIAN, 2012, pp. 2, 22; PRADO, 2012, p. 100).

Em face à realidade brasileira, a literatura dispõe de sugestões convergentes que recomendam no curto prazo a adesão de modelos de equalização mais restritos. A maioria pauta-se exclusivamente nas receitas fiscais, mediante a equalização da capacidade de gasto per capita utilizando as receitas líquidas reais de cada estado. À medida que se aprimore a obtenção de dados estatísticos a doutrina propõe a inclusão de parâmetros de necessidades e custos na metodologia de equalização para aproximação ao sistema ideal instituído na Austrália (PRADO, 2012; TER-MINASSIAN, 1997).

Independentemente das especificidades e da extensão metodológica praticável em cada país, para instituir um sistema de equalização eficiente importa a observância de alguns preceitos, entre os quais: a adoção de regras explícitas e sua inserção em um ordenamento jurídico sólido; utilizar fontes de receita estáveis e previsíveis; distinguir transferências

equalizadoras e condicionadas; simular os resultados dos repasses em diferentes cenários e criar um órgão autônomo para avaliação periódica das transferências equalizadoras (DAFFLON, 2007, p. 390). No caso brasileiro é oportuno examinar os efeitos do sistema de transferências vigente; incluir mecanismos de transição visando resguardar a alocação apropriada dos recursos ao longo do tempo; inserir variável que mensure a capacidade de arrecadação dos estados, para que políticas de incentivos não deturpem a alocação equalizadora e cogitar a viabilidade política na definição do modelo de equalização (TERMINASSIAN, 1997, p. 21-22; SILVA, FAGUNDES, PEREIRA, 2007, p. 57).

A definição metodológica dos países depende da possibilidade e do grau de mensuração das necessidades e capacidades fiscais em suas respectivas jurisdições. Os países que logram a estimação mútua de modo satisfatório se condicionam à utilização de duas metodologias avançadas: hiato fiscal e duas janelas. No hiato fiscal, os recursos são dispostos segundo a diferença direta entre a capacidade de receita e necessidade de despesa verificada em cada jurisdição, ou seja, a equalização se dispõe proporcionalmente à apuração do déficit fiscal. No método de duas janelas ocorre a equalização em duas etapas separadas, as quais podem pautar-se sob a perspectiva da capacidade tributária e necessidade de despesa ou reservar parte dos repasses ao atendimento de finalidades específicas, como a alocação de recursos às regiões mais pobres (MARTINEZ-VAZQUEZ, BOEX, 2001, pp. 20-22).

Tendo em vista as dificuldades de quantificar adequadamente a capacidade fiscal e, principalmente, a necessidade fiscal em cada ente estadual, ambas as metodologias de equalização supracitadas tornam-se inexecutáveis no Brasil, no período atual. Portanto, surge como alternativa factível às peculiaridades do sistema fiscal brasileiro uma formulação equalizadora que recorra à aplicação de indicadores macro. Esta sistemática é propícia neste contexto por requerer dados mais acessíveis, dispor de elaboração metodológica trivial, manifestar uma aplicação transparente aos entes governamentais envolvidos e inviabilizar o oportunismo da conduta fiscal deliberadamente deficitária (WILSON, 2007).

As literaturas nacional e internacional contemplam diversas composições, as quais se associam à aplicabilidade ótima em cada território. Logo, entre as possíveis formulações equalizadoras concorre o modelo representado por Martinez-Vazquez e Boex (2001, pp. 22-23), denominado múltiplos fatores. Neste, os indicadores são utilizados como variáveis *proxy* para a capacidade e necessidade fiscal, os quais evitam a mensuração imprecisa dos parâmetros e possibilitam a aplicação dos recursos com critérios equalizadores. Por este método os recursos são alocados aos governos subnacionais proporcionalmente a alguns fatores ponderados, os quais se dispõem segundo a importância designada a cada fator. Cabe

ressaltar que a orientação na destinação dos recursos e a fixação dos fatores de distribuição apresentam natureza discricionária, condição que favorece a manipulação política em razão de inexistir uma composição ótima para aplicação.

Entretanto, tendo em conta o modelo de equalização por múltiplos fatores conciliar-se às especificidades do sistema fiscal brasileiro, inclusive em relação à deficiente apuração de dados fiscais e estatísticos, esta pesquisa elege esta metodologia para reformulação das transferências fiscais da União aos estados e Distrito Federal. Para elaboração do modelo necessita-se definir indicadores de capacidade e necessidade fiscal. A literatura nacional e internacional contempla diversas composições, as quais se associam à aplicabilidade ótima em cada território.

Nesses termos, os indicadores de capacidade fiscal regional mais apropriados para o modelo proposto são: (1) o Produto Regional Bruto (PRB) e (2) o PRB *per capita*, porquanto são parâmetros mais abrangentes de capacidade fiscal do que a renda *per capita*, dado que inclui rendimentos que independem da localização do produtor; contêm disponibilidade de dados ampla e estável; apresentam simplicidade e transparência na aplicação e evitam distorções motivadas por incentivos fiscais perversos.<sup>21</sup> Os dados desses indicadores foram extraídos do IBGE, incluindo a população total para a composição do PRB *per capita*.

Os indicadores de necessidade fiscal associam-se à seleção de fatores que remetam aos diferentes custos de provisão dos serviços públicos. Em geral, estes fatores se dispõem em termos demográficos, como o número de crianças e idosos, ou por índices, como desemprego e pobreza. A escolha dos fatores de necessidade para composição do modelo proposto segue duas orientações: (a) parâmetros adotados em trabalhos precedentes na literatura do Federalismo Fiscal<sup>22</sup> e (b) variáveis *proxy* relacionadas às despesas públicas percentualmente predominantes nos orçamentos estaduais. Em média, as maiores despesas executadas pelos estados ocorrem em Educação, Previdência Social, Saúde, Segurança Pública, Transporte e Assistência Social. No modelo inclui-se a despesa com Trabalho por esta rubrica relacionar-se ao desemprego, condição social que demanda maiores gastos públicos em Educação, Saúde, Segurança, Previdência e Assistência Social.

Deste modo, os fatores de necessidade adotados são: (3) população total; (4) número de pessoas pobres; (5) número de aposentados e/ou pensionistas a partir de 10 anos de idade; (6) população desocupada; (7) número de óbitos por causas evitáveis em menores de 5 anos

---

<sup>21</sup> Ver MARTINEZ-VAZQUEZ e BOEX (2001, p. 27); WILSON (2007, p. 345).

<sup>22</sup> Ver MARTINEZ-VAZQUEZ e BOEX (2001); SHAH (2007); RESCHOVISKY (2007).

de idade; (8) número de alunos do ensino pré-escolar, fundamental e médio da rede pública; (9) número de homicídios e (10) malha viária estadual pavimentada em quilômetros. Os indicadores 3, 5 e 8 foram obtidos junto ao IBGE; os indicadores 4, 6 e 9 no IPEA; o indicador 7 no DATASUS e o indicador 10 no DNIT. A Tabela 11 organiza os indicadores utilizados e suas respectivas fontes e justificativas de inclusão no modelo.

Tabela 11 - Indicadores de capacidade e necessidade fiscais do modelo de equalização

Indicadores	Fontes	Justificativas de inclusão no modelo
<b>1) Capacidade Fiscal</b>	- Literatura - Orçamentos estaduais	- Alocação financeira inversamente proporcional - <i>Proxys</i> que remetem às receitas estaduais
PRB	- IBGE	- Independem da localização do produtor (+ abrangente) - Dados amplos e estáveis
PRB <i>per capita</i>		- Aplicações simples e transparentes - Evitam distorções motivadas por incentivos perversos
<b>2) Necessidade Fiscal</b>	-Literatura - Orçamentos estaduais	- Alocação financeira diretamente proporcional - <i>Proxys</i> referentes às maiores despesas estaduais
População	- IBGE	- Pondera os gastos relacionados a critérios demográficos
Pobres	- IPEA	- <i>Proxy</i> de gastos em assistência social
Aposentados/pensionistas	- IBGE	- <i>Proxy</i> de gastos em seguridade social
Desocupados	- IPEA	- <i>Proxy</i> de gastos em trabalho
Óbitos evitáveis < 5 anos	- DATASUS	- <i>Proxy</i> de gastos em saúde
Alunos da rede pública	- IBGE	- <i>Proxy</i> de gastos em educação
Homicídios	- IPEA	- <i>Proxy</i> de gastos em segurança
Malha viária pavimentada	- DNIT	- <i>Proxy</i> de gastos em infraestrutura

Fonte: Martinez-Vazquez e Boex (2001), Wilson (2007), Shah (2007) e Reschovsky (2007). Elaboração própria.

Portanto, a equalização por múltiplos fatores proposto por Martinez-Vazquez e Boex (2001) será desenvolvida neste trabalho segundo a equação:

$$T_i = \sum_{n=1}^{10} a_n \frac{x_{in}}{x_n} * Fundo \quad (4.1)$$

O  $x_{in}$  consiste no fator  $n$  de capacidade/necessidade fiscal do estado  $i$ ;  $x_n$  é o somatório do fator  $n$  de capacidade/necessidade fiscal dos estados e  $a_n$  é o peso dado ao fator  $n$ , de modo que o somatório de todos os pesos deve ser igual a um ( $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 + a_5 + a_6 + a_7 + a_8 + a_9 + a_{10} = 1$ ). Sendo:

$T_i$  = Transferência intergovernamental devida ao estado  $i$ ;

$x_1$  = Inverso do PRB corrente;

$x_2$  = Inverso do PRB *per capita*, pela ótica da produção;

$x_3$  = População total residente;

$x_4$  = Número de pessoas pobres;

$x_5$  = Número de aposentados e/ou pensionistas a partir de 10 anos de idade;

$x_6$  = População desocupada (procuraram e não acharam emprego);

$x_7$  = Número de óbitos por causas evitáveis em menores de 5 anos de idade;

$x_8$  = Número de alunos do ensino pré-escolar, fundamental e médio (rede pública);

$x_9$  = Número de homicídios;

$x_{10}$  = Malha viária estadual pavimentada (em quilômetros);

*Fundo* = Composto por quinze transferências fiscais da União para os estados e DF.

Observa-se que os parâmetros  $a_1$  e  $a_2$  não assumem valores diferentes de zero simultaneamente, de tal maneira que quando  $a_1 > 0$ , teremos  $a_2 = 0$ , pois o PRB corrente e o PRB *per capita* são utilizados como formas alternativas de avaliar a capacidade fiscal.

Tendo em conta o pendente conflito político-judicial da divisão dos *royalties* petrolíferos, esta pesquisa adotará 15 (quinze) simulações em cada cenário: (a) incluindo os *royalties* petrolíferos e as compensações financeiras (hídricas e minerais) segundo a alocação vigente e (b) excluindo estas participações governamentais no modelo de equalização e, posteriormente, adicionando o montante destes recursos disposto a cada jurisdição segundo os critérios vigentes. Além dessa separação, as 15 simulações dispõem duas análises propícias ao modelo de equalização: (a) os efeitos dos dois critérios de capacidade fiscal (simulações 1 a 4) e (b) os efeitos relativos à prevalência entre o critério de capacidade fiscal mais oportuno apurado na etapa anterior e os demais parâmetros de necessidade fiscal (simulações 4 a 15).

Deste modo, nas simulações 1 e 2 adotam-se coeficientes iguais a todos os parâmetros, com exclusão do PRB *per capita* no primeiro teste e do PRB corrente no segundo teste para análise de qual indicador de capacidade fiscal apresenta disposição mais redistributiva ou com menor disparidade. As simulações 3 e 4 dispõem metade dos recursos segundo os parâmetros de necessidade fiscal e metade conforme a capacidade fiscal, similarmente excluindo o PRB *per capita* e o PRB corrente nesta ordem conforme justificação supracitada. Projetados os quatro primeiros testes apontar-se-á qual dos dois parâmetros de capacidade fiscal (PRB *per capita* ou PRB corrente) é mais oportuno para o modelo de equalização, o qual será utilizado exclusivamente para os testes subsequentes.

As simulações 5 e 6 alocam os recursos em 40% e 60%, respectivamente, para a capacidade fiscal, sendo o restante distribuído igualmente entre os parâmetros de necessidade

fiscal. As simulações 7 a 9 alocam os recursos preferencialmente entre a capacidade fiscal e o número de pessoas pobres, os quais dividem igualmente a participação de 50%, 40% e 60%, sendo o restante redistribuído uniformemente conforme os fatores de necessidade fiscal. As simulações 10 a 12 alocam 50%, 40% e 60% para a capacidade fiscal e excluem a população total dentre os fatores de necessidade fiscal. As simulações 13 a 15 alocam 50%, 40% e 60% para a capacidade fiscal, incluindo a população total e excluindo o número de pessoas pobres dentre os fatores de necessidade fiscal.

Estas simulações não encerram as possibilidades de alocação dos recursos. Todavia, a designação desses coeficientes envolve uma lógica de partilha razoável em termos de uma aplicabilidade preliminar. A Tabela 12 contempla as 15 (quinze) simulações de distribuição abrangendo os 10 parâmetros de capacidade e necessidade fiscal:

Tabela 12 – Simulação dos coeficientes do modelo de equalização por múltiplos fatores

Si.	PRB cor. (1)	PRB <i>per cap.</i> (2)	Popul (3)	Pobres (4)	Aposen. / pensio. (5)	Desoc. (6)	Óbitos (7)	Alunos (8)	Hom. (9)	Malha viária (10)
1	0,11	<b>0,00</b>	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
2	<b>0,00</b>	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
3	<b>0,50</b>	<b>0,00</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
4	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
5	<b>0,00</b>	<b>0,40</b>	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
6	<b>0,00</b>	<b>0,60</b>	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
7	<b>0,00</b>	<b>0,25</b>	0,07	<b>0,25</b>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
8	<b>0,00</b>	<b>0,20</b>	0,09	<b>0,20</b>	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
9	<b>0,00</b>	<b>0,30</b>	0,06	<b>0,30</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
10	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	<b>0,00</b>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
11	<b>0,00</b>	<b>0,40</b>	<b>0,00</b>	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
12	<b>0,00</b>	<b>0,60</b>	<b>0,00</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
13	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	0,07	<b>0,00</b>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
14	<b>0,00</b>	<b>0,40</b>	0,09	<b>0,00</b>	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
15	<b>0,00</b>	<b>0,60</b>	0,06	<b>0,00</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06

Fonte: Elaboração própria.

Iniciando as simulações pelos recursos totais conforme a legislação vigente (incluindo os *royalties* petrolíferos e as compensações financeiras), a Tabela 13 e o Anexo L dispõem as perdas e ganhos fiscais regionais e estaduais, respectivamente, resultantes da aplicação das 15 (quinze) simulações:

Tabela 13: Variação regional das transferências fiscais com a repartição dos *royalties* e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares)

Simulação	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
1	-2.695.073	-7.098.589	1.314.883	2.854.423	5.624.355
2	-6.479.169	-4.845.376	1.592.147	3.389.439	6.342.959
3	17.483.712	-9.682.650	744.410	-1.195.264	-7.350.208
4	455.281	456.808	1.992.096	1.212.308	-4.116.493
5	-1.327.863	-906.611	1.889.252	1.772.142	-1.426.920
6	2.238.426	1.820.227	2.094.940	652.474	-6.806.067
7	-3.190.956	681.569	855.841	1.564.493	89.053
8	-4.374.713	-1.308.131	1.120.911	2.221.473	2.340.459
9	-2.007.200	2.671.270	590.771	907.512	-2.162.353
10	576.368	893.691	2.005.839	1.072.270	-4.548.167
11	-1.182.559	-382.352	1.905.743	1.604.096	-1.944.929
12	2.335.295	2.169.733	2.105.934	540.444	-7.151.406
13	130.632	-996.515	2.343.753	1.631.268	-3.109.138
14	-1.717.442	-2.650.598	2.311.241	2.274.894	-218.094
15	1.978.706	657.569	2.376.266	987.642	-6.000.183

Fonte: Elaboração própria.

Comparando a distribuição dos recursos entre as simulações 1 e 2 e, posteriormente, entre 3 e 4, é desejável adotar como indicador de capacidade fiscal o PRB *per capita*, conforme as simulações 2 e 4. Utilizando este indicador, os estados do nordeste “recebem” recursos dos estados do norte, os quais apresentam as maiores transferências *per capita* do país e apresentam melhores índices socioeconômicos se comparado aos estados do nordeste. Caso se utilize o PRB corrente, a alocação dos recursos ocorre no sentido inverso. Logo, o PRB *per capita* é o critério escolhido para as simulações subsequentes.

Analisando as simulações 4, 5 e 6 constata-se que aumentando a participação do PRB *per capita* no modelo de equalização (mantendo os demais parâmetros constantes), amplia-se a participação agregada dos estados do norte e nordeste, o centro-oeste mantém-se estável, o sul tem redução moderada e o sudeste tem acentuado decréscimo motivado pela dedução nos recursos do ES e, principalmente, do RJ. Em outros termos, quanto maior a participação do PRB *per capita* no modelo de equalização, maior será o direcionamento de recursos para o norte e nordeste, sobretudo decorrente da dedução na participação financeira do RJ.

Observando a alocação segundo as simulações 7, 8 e 9 constata-se que a diminuição no percentual destinado à capacidade fiscal e número de pobres gera perdas de receitas para as regiões norte e nordeste; com o aumento da participação desses fatores o norte permanece perdendo recursos e o nordeste é substituído pelo sudeste. É possível inferir dessas simulações

que quando se privilegia a capacidade de produção e o nível de pobreza, a região sudeste deve perder recursos por dispor de condições econômicas superiores às demais regiões. Quando se privilegia os parâmetros de necessidade o sudeste apresenta nível de recursos inferior ao necessário para cobertura de suas despesas, que pode ser justificado por esta região conter 42% da população nacional. Por fim, ambos os cenários denotam que a alocação de recursos ao norte é superior ao estimado como necessário pelo modelo, especificamente aos estados do AC, AP, RO, RR e TO.

Analisando as simulações 10, 11 e 12 nota-se que o aumento da participação do PRB *per capita* no modelo aloca recursos para o norte e nordeste, subtrai poucas receitas do sul e demasiadamente do sudeste e a participação do centro-oeste mantém-se estável. Suprimir a população total nessas três simulações justifica-se porque este fator já compõe o PRB *per capita*. Contudo, é possível concluir que esta supressão não altera a tendência da distribuição, na qual aumentando a participação da capacidade fiscal no modelo engendra um direcionamento dos recursos do sul e sudeste para o norte e nordeste; quando os parâmetros de necessidade são privilegiados o direcionamento dos recursos ocorre no sentido contrário.

Considerando as simulações 13, 14 e 15 percebe-se que o aumento da participação do PRB *per capita* no modelo incrementa recursos para o norte e nordeste, mantém estável e positivo a participação do centro-oeste e subtrai recursos do sul e principalmente do sudeste. Outra vez, caso sejam privilegiados os parâmetros de necessidade o direcionamento dos recursos ocorrerá em sentido inverso.

A partir dos resultados das 15 simulações é possível depreender que a alocação dos recursos federais aos estados segundo variáveis *proxy* de capacidade e necessidade fiscal apresenta disposição diversa em relação à distribuição vigente. Estas simulações segundo o modelo de múltiplos fatores alcançou resultados marcantes, entre os quais: (a) ES e RJ perdem recursos em todas as simulações; (b) SP recebe recursos em todas as simulações; (c) centro-oeste recebe recursos em todas as simulações; (d) norte e nordeste recebem recursos em sete simulações e perdem em oito; (e) sul perde recursos somente em uma simulação e (f) sudeste recebe recursos em quatro simulações e perde em 11.

Em termos regionais, o centro-oeste apresenta ganhos relativos em todas as simulações, todavia a disposição dos recursos entre os quatro estados (DF, GO, MS e MT) são diferenciadas. Os estados de GO e MS recebem recursos em todas as simulações, o MT perde recursos em quatro simulações e o DF perde em oito.

A proximidade de perdas e ganhos de recursos nas regiões norte e nordeste apresenta algumas especificidades. No norte há estados com perdas na maioria das simulações, como o PA (13), AM (12) e o TO (11). Diversamente, há aqueles com menor recorrência de perdas, como é o caso de RO (5) e RR (4). Esta análise é pertinente ao nordeste, no qual os estados com maior incidência de perdas nas simulações são BA (12), PE (todas as simulações) e CE (11), que possuem, respectivamente, os três maiores PRBs da região. Os estados com menores perdas financeiras são PB (4), AL (2) e PI (3), respectivamente o quarto, terceiro e segundo menores PRBs da região. O estado de SE destoou de toda a análise apresentando perda em 10 simulações e possui o menor PRB da região. As perdas reiteradas ao SE foram verificadas nas simulações que privilegiam parâmetros de necessidade fiscal, que apesar de ser o estado menos desenvolvido do nordeste, sua condição redistributiva se justifica por ser um dos onze entes federativos privilegiados com a destinação de *royalties* petrolíferos.

O sul perde recursos somente na simulação 3, que utiliza o PRB corrente como parâmetro de capacidade, o qual não foi recomendado às simulações seguintes. Quanto aos resultados estaduais, SC e RS perdem recursos somente em uma simulação e o PR perde em cinco. Nota-se que o sul perde recursos à medida que o modelo de equalização privilegia a capacidade fiscal em detrimento às necessidades fiscais. Isto ocorre porque os três estados apresentam elevado nível de renda e os recursos equalizadores se dispõem de forma inversa à capacidade fiscal dos entes.

O sudeste recebe recursos somente em quatro das 15 simulações e a alocação dos recursos entre os quatro estados é contrastante. Enquanto SP sempre recebe recursos e MG em 14 das 15 simulações, ES e RJ perdem recursos em todas as simulações. Essas constatações permitem deduzir que o ES e RJ apresentam nível fiscal superior ao necessário para cobertura das incumbências regionais, de acordo com o modelo, motivada pela sobrepujança destes entes na designação dos *royalties* petrolíferos, enquanto SP e MG apresentam condição oposta por contarem com incremento reduzido desses repasses e por representarem os estados mais populosos do país.

Os resultados de todas as simulações permitem concluir que a equalização por múltiplos fatores preconiza uma partilha fiscal a partir da diminuição dos repasses aos estados “petrolíferos” (ES e RJ). A redistribuição dos recursos oscila à medida que se alteram os percentuais de capacidade e necessidade fiscal. Em termos regionais, quando se privilegiam parâmetros de capacidade fiscal, as regiões sul e sudeste perdem recursos; quando se privilegiam parâmetros de necessidade fiscal as regiões norte e nordeste perdem recursos e a

região centro-oeste permanece estável nas duas hipóteses. Em relação aos entes subnacionais, quando se privilegiam parâmetros de capacidade fiscal os estados do AC, AM, AP, MA, SE e TO tornam-se receptores de recursos; o DF, MA e PR tornam-se doadores de recursos e a BA, CE, ES, PA, PE e RJ permanecem perdendo recursos. Quando se privilegiam parâmetros de necessidade fiscal os estados do AC, AM, AP, MA, RO, RR e SE perdem muitos recursos e os estados de AL, GO, MG, MS, MT, PB, PI, RN, RO, RR, RS, SC e SP permanecem recebendo recursos.

Prenunciando a contestação de integrar *royalties*, compensações financeiras e recursos fiscais em um mesmo modelo de equalização; admitindo a magnitude dos *royalties* do petróleo nas simulações acima e cogitando a aprovação de novo modelo de partilha desses *royalties*, esta pesquisa efetuará as mesmas 15 simulações em uma fórmula modificada. Primeiramente, compõe-se a variável *Fundo* desconsiderando os recursos dos *royalties* e compensações financeiras. Em seguida, a disposição equalizadora do Fundo é adicionada à participação dos *royalties* e compensações financeiras segundo os critérios de alocação vigente. Por fim, esta soma será confrontada às receitas de transferências conforme a distribuição atual. Os resultados regionais e estaduais dessa nova redistribuição estão dispostos na Tabela 14 e no Anexo M, respectivamente:

Tabela 14: Variação regional das transferências fiscais sem repartição dos *royalties* e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares)

Simulação	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
1	-4.199.142	-10.393.963	482.064	1.709.584	12.401.456
2	-7.478.051	-8.441.559	722.312	2.173.174	13.024.124
3	13.285.724	-12.633.045	-12.249	-1.799.459	1.159.029
4	-1.469.368	-3.847.230	1.068.867	286.695	3.961.035
5	-3.014.458	-5.028.629	979.753	771.790	6.291.544
6	75.722	-2.665.831	1.157.981	-198.399	1.630.527
7	-4.628.823	-3.652.475	84.305	591.863	7.605.130
8	-5.654.545	-5.376.545	313.988	1.161.135	9.555.968
9	-3.603.101	-1.928.405	-145.377	22.590	5.654.293
10	-1.364.446	-3.468.672	1.080.775	165.353	3.586.991
11	-2.888.552	-4.574.360	994.043	626.179	5.842.690
12	159.659	-2.362.985	1.167.507	-295.473	1.331.291
13	-1.750.676	-5.106.531	1.373.577	649.723	4.833.906
14	-3.352.027	-6.539.790	1.345.405	1.207.423	7.338.988
15	-149.324	-3.673.271	1.401.749	92.023	2.328.823

Fonte: Elaboração própria.

A simulação 1 utiliza o PRB corrente como critério exclusivo de capacidade fiscal e a simulação 2 o PRB *per capita*. Ambas as simulações denotam uma perda excessiva de

recursos às regiões norte e nordeste, o centro-oeste tem um ganho reduzido, o sudeste um incremento pouco maior e o sul percebe receitas elevadas que aproximam das perdas do norte e nordeste. Quando se adota o PRB *per capita* como critério exclusivo da capacidade fiscal (simulação 2), o norte perde mais recursos, o nordeste tem uma perda menor e as demais regiões percebem incremento financeiro. Entre os estados ocorre nova disposição, na qual ambas as simulações alocam recursos à SP (R\$7 Bi), RJ (R\$3 Bi) e MG (R\$2 Bi). As maiores perdas estaduais ocorrem em torno de R\$1 Bi aos estados do nordeste na simulação 1 e do norte na simulação 2. O ES tem perdas pequenas (R\$0,1 e R\$0,04 Bi) nas respectivas simulações. Logo, a equalização por múltiplos fatores sem a inclusão dos *royalties* e compensações financeiras no modelo, todavia adicionando estes recursos segundo a alocação vigente, indica a alocação de recursos ao RJ e pequena perda financeira ao ES, entes federativos que apresentam condição vantajosa na redistribuição estrita dos *royalties* petrolíferos.

As simulações 3 e 4 alocam 50% dos recursos segundo a capacidade fiscal, adotando como parâmetro exclusivo o PRB corrente e o PRB *per capita*, respectivamente. Na simulação 3 as perdas e ganhos polarizam acentuadamente entre o nordeste (- R\$12,7 Bi) e norte (+ R\$13,3 Bi). Na simulação 4, a distribuição dos recursos é mais equilibrada em termos regionais e estaduais, verificando-se uma dispersão menor das perdas e ganhos financeiros. Logo, o emprego do PRB *per capita* como parâmetro de capacidade fiscal é mais apropriado em relação ao PRB corrente após análise das quatro primeiras simulações, o qual se torna o critério de capacidade fiscal para as simulações subsequentes.

Analisando as simulações 4, 5 e 6 constata-se que o aumento da participação da capacidade fiscal reduz as perdas financeiras do norte e nordeste em detrimento da redução dos ganhos do sul e sudeste. Logo, o direcionamento dos recursos entre as regiões não se altera com a inclusão ou exclusão dos *royalties* e compensações financeiras, tendo como diferenciação nesta última etapa a disposição financeira inicial do sul e sudeste sendo positiva e do norte e nordeste negativa. Em termos estaduais, quanto maior a participação da capacidade fiscal no modelo, maior o quantitativo de estados que recebem recursos. Analisando os dois estados com maiores perdas (BA e PE) e ganhos (RJ e SP), nota-se que privilegiando a capacidade fiscal as perdas da BA e PE se acentuam e os ganhos do RJ e SP diminuem.

Observando a alocação segundo as simulações 7, 8 e 9 percebe-se que o aumento no percentuais destinados à capacidade fiscal e número de pobres amenizam as perdas

financeiras do norte e nordeste, retiram recursos do centro-oeste e do sul e reduz os ganhos fiscais do sudeste. Em termos estaduais, PE e TO diminuem suas perdas de receita, enquanto o RJ e SP diminuem seus ganhos.

Comparando-se as simulações 10, 11 e 12 percebe-se que, aumentando o percentual destinado à capacidade fiscal e excluindo o parâmetro populacional, o norte e nordeste perdem menos recursos, o centro-oeste mantém-se estável, o sul perde poucos recursos e o sudeste ganha menos recursos. A BA e PE têm suas perdas fiscais acentuadas e o RJ e SP tem seus ganhos diminuídos.

Confrontando as simulações 13, 14 e 15 constata-se que o aumento da participação do PRB *per capita* no modelo reduz as perdas financeiras do norte e nordeste, o centro-oeste mantém-se estável e o sul e sudeste têm seus ganhos retraídos, sobretudo da última região. Em termos estaduais, a BA tem suas perdas acentuadas, PE mantém-se negativamente estável e o RJ e SP têm seus ganhos abruptamente reduzidos.

Partindo-se dos resultados das 15 simulações de redistribuição financeira, excluídos os *royalties* e as compensações financeiras do modelo de equalização, notabilizam-se os seguintes resultados: (a) DF, PA, BA, CE, MA e PE perdem recursos em todas as simulações; (b) SP e MS ganham em todas as simulações; (c) TO ganha recursos somente em uma simulação; (d) GO, SC e RJ perdem recursos somente em uma simulação; (e) nordeste sempre perde recursos; (f) sudeste sempre ganha recursos; (g) norte ganha recursos em três simulações e o sul perde na mesma quantidade e (h) centro-oeste perde recursos em duas simulações.

O nordeste sempre perde recursos porque a BA, CE, MA e PE cedem recursos em todas as simulações, decréscimo que é amenizado pelo incremento financeiro do PI e Al em 10 e 12 simulações, respectivamente. No sudeste, MG recebe recursos em 12 simulações e SP em quaisquer das 15. Destaca-se a condição dos estados “privilegiados” pelos *royalties* (ES e RJ), os quais se tornam receptores de recursos quando esse incremento financeiro é desconsiderado do modelo. O RJ recebe recursos em 14 simulações e o ES em nove.

Não obstante o sul perder recursos somente em três simulações destaca-se o PR com perdas fiscais em 40% das simulações. De modo oposto, o norte recebe recursos somente em três simulações devido às perdas fiscais acentuadas de cinco dos sete estados que compõem a região, com exclusão de RO e RR, os quais obtêm perdas em oito e sete simulações, respectivamente. O centro-oeste recebe recursos em 13 simulações, reforçado pelos ganhos do MS e GO em 15 e 14 simulações, respectivamente. Destaca-se a condição oposta do DF que perde recursos em todas as simulações e o MT com equilíbrio de perdas e ganhos financeiros.

Os resultados do modelo de equalização por múltiplos fatores sem incluir os *royalties* e compensações financeiras indicam que, à medida que se privilegia a capacidade fiscal, o norte e o nordeste têm perdas financeiras atenuadas, o sul e principalmente o sudeste têm redução dos recursos a receber e o centro-oeste mantém-se estável positivamente. As simulações revelam que, incluindo ou excluindo o número de pobres, a alocação financeira tende a subtrair menos recursos do norte, nordeste e sul; manter o patamar positivo do centro-oeste e diminuir em maior nível os recursos destinados ao sudeste. Quando a simulação inclui o número de pobres e exclui o critério populacional, os resultados praticamente se mantêm, à exceção do norte que se torna receptor de recursos.

Seguindo as deduções dos *royalties* e compensações financeiras, a alocação dos recursos aos entes subnacionais adquire nova disposição. Favorecendo a capacidade fiscal, os estados da BA, CE, DF, MA, PA, PE e TO sempre perdem recursos e, privilegiando a necessidade fiscal, os estados de AL, GO, MG, MS, PI, RJ, RS, SC e SP sempre recebem recursos. Esta ordenação dos recursos aos estados citados independe da inclusão, exclusão ou prevalência de parâmetros populacionais e de pobreza.

Por último, ressalta-se a nova posição do RJ e ES, principais beneficiários dos *royalties* petrolíferos. Quando são incluídos estes recursos e as compensações financeiras no modelo de equalização, os dois estados devem perder recursos em favor das demais jurisdições. Todavia, quando no modelo de equalização os *royalties* e compensações financeiras são deduzidos e a necessidade fiscal é priorizada, o RJ torna-se demandante de recursos e o ES segue a mesma propensão, exceto quando se privilegia o número de pessoas pobres em relação aos demais parâmetros de necessidade fiscal.

Portanto, a aplicação da equalização por múltiplos fatores ao somatório de recursos transferidos pela União aos Estados e DF revela nova disposição financeira aos entes federativos, tanto incluindo quanto excluindo os *royalties* e compensações financeiras na fórmula de equalização. Os resultados alcançados depreendem de simulações elementares, as quais operam parâmetros de capacidade e necessidade fiscais extensivas, este último relacionado aos principais fatores de despesas dos governos subnacionais, como: saúde, emprego, educação, segurança, assistência social e infraestrutura.

Não obstante as limitações do modelo desenvolvido, conclui-se que a vigente disposição das transferências financeiras da União para os Estados e DF está dissociada de critérios básicos de capacidade e necessidade fiscal dos entes subnacionais, a qual reforça as desigualdades na prestação dos serviços públicos entre as jurisdições. Cabe reafirmar que esta

pesquisa não encerra as possibilidades metodológicas de equalização, as quais podem ganhar robustez à medida que se aprimore a obtenção de dados estatísticos, condição imprescindível à expansão quantitativa e qualitativa dos parâmetros e à consecução de modelos aprimorados de transferências equalizadoras no sistema fiscal brasileiro.



## CONCLUSÃO

As transferências intergovernamentais são um importante instrumento fiscal aos Estados federais tendo em vista os inerentes desajustes entre a divisão dos gastos e a repartição dos tributos aos entes federativos. Além de corrigir esta brecha vertical, as transferências são empregadas essencialmente para compensar distorções na oferta de bens públicos e redistribuir recursos financeiros, nas quais se incluem a equalização fiscal interjurisdicional (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980).

Segundo Shah (2007a), os países em desenvolvimento tendem a não utilizar modelos de equalização explícitos e, quando empregam mecanismos equalizadores, estes conciliam diversos objetivos e encontram-se desassociados de interesses regionais e individuais. Este enunciado de Shah se confirma ao examinar quinze transferências fiscais da União aos estados entre 2007 e 2016, em que se verifica a heterogeneidade de objetivos e a preponderância de critérios devolutivos em nove desses repasses, os quais reforçam as desigualdades econômico-fiscais e, conseqüentemente, dificultam o fornecimento similar de bens e serviços públicos no território brasileiro.

Essa perspectiva oportuniza a proposição de um modelo de transferências da União aos estados pautada na equalização fiscal, de modo que a alocação financeira seja disposta ponderando as deficiências socioeconômicas e as capacidades e necessidades fiscais das jurisdições, contudo sem desprezar a compatibilidade de sua execução no sistema fiscal brasileiro. A literatura considera o sistema de equalização aplicado na Austrália como o mais abrangente e complexo modelo em execução, pois é o único que aprecia satisfatoriamente três padrões de equidade: capacidade fiscal, necessidade fiscal e os custos dos bens públicos (PRADO, 2012, p. 23).

Todavia, o Brasil apresenta limitações que dificultam a estimação apropriada de quaisquer desses parâmetros, sobretudo da necessidade fiscal e custos dos bens públicos. Constam entre os motivos: complexidade de derivação dos parâmetros; dificuldade em estimar a receita potencial perante a extensa legislação tributária e a série de incentivos fiscais; bases tributárias estaduais diferenciadas; banco de dados não padronizados e informações estatísticas insuficientes (TER-MINASSIAN, 2012; PRADO, 2012).

Portanto, o Brasil não apresenta condições propícias à reprodução de sistemas aprimorados de equalização fiscal como o padrão australiano. Uma solução viável é o emprego de indicadores menos precisos e metodologias simplificadas para consecução de transferências equalizadoras próximas ao ideal (AHMAD; SEARLE, 2006).

Dentre as possíveis formulações equalizadoras esta pesquisa elegeu o modelo proposto por Martinez-Vazquez e Boex (2001), denominado múltiplos fatores, que condiciona o uso de indicadores regularmente disponíveis e aplicação simples e transparente. Nesta metodologia, os indicadores de capacidade e necessidade fiscal se dispõem mediante variáveis *proxy* e os recursos são alocados proporcionalmente a fatores ponderados, os quais são fixados segundo a importância atribuída discricionariamente a cada fator.

O modelo contempla dois indicadores de capacidade fiscal, os quais foram estimados alternativamente, e oito indicadores de necessidade fiscal, sendo um relativo à população e sete às principais despesas estaduais. Para definir o peso de cada fator de capacidade e necessidade fiscal adotaram-se 15 (quinze) simulações em dois cenários: (a) incluindo os *royalties* petrolíferos e as compensações financeiras e (b) excluindo todas as participações governamentais somente na equalização, sendo incluídas posteriormente segundo a alocação vigente. Além dessa segmentação, as simulações dispõem os efeitos da distinção e majoração dos critérios de capacidade (simulações 1 a 4) e necessidade fiscal (simulações 4 a 15).

Na primeira etapa da análise, em que se incluem os *royalties* petrolíferos e as compensações financeiras, os resultados denotam que à medida que a distribuição privilegia a capacidade fiscal, via PRB *per capita*, ocorre um direcionamento de recursos para o norte e nordeste, principalmente deduzindo recursos do RJ e ES. Esta perspectiva se justifica porque o sul e sudeste apresentam condições econômicas superiores às demais regiões e, quanto maior a capacidade fiscal, menor a participação financeira neste critério. Por isto, quando os parâmetros de necessidade são privilegiados o direcionamento dos recursos se inverte e desfavorecem o nordeste e norte.

Avaliando todas as simulações concluiu-se que o norte e nordeste recebem recursos em sete simulações e perdem em oito, devido à alternância em priorizar a capacidade e necessidade fiscal; o RJ e ES perdem recursos em todas as simulações, em decorrência dos acentuados *royalties* petrolíferos que lhes são destinados; MG recebe recursos em quatorze das quinze simulações e SP recebe recursos em todas, perspectiva divergente aos outros estados do sudeste. Contudo, essa contraposição em relação à distribuição dos recursos ao sudeste não se verifica no nordeste. Nesta região, os estados com maiores perdas nas simulações são BA (12/15), PE (todas) e CE (11/15), que respectivamente possuem os três maiores PRBs da região, enquanto as menores perdas financeiras foram da PB (4/15), AL (2/15) e PI (3/15), que são o quarto, terceiro e segundo menores PRBs da região. O SE possui

o menor PRB do nordeste e apresentou perdas em 10 simulações por ser um dos onze estados privilegiados com a destinação de *royalties* petrolíferos.

Na segunda etapa da análise, em que se excluem os *royalties* petrolíferos e as compensações financeiras na metodologia de equalização e os adicionam posteriormente segundo a alocação vigente, os resultados denotam que enquanto a distribuição privilegia a capacidade fiscal em relação aos demais critérios o norte e nordeste têm suas perdas reduzidas em detrimento da redução dos ganhos do sul e sudeste, direcionamento regional dos recursos que se manteve em relação à inclusão dos *royalties* petrolíferos e compensações financeiras na equalização fiscal. Todavia, quanto maior o percentual designado à capacidade fiscal na segunda etapa, mais jurisdições recebem recursos, sendo que a BA e PE perdem mais receitas e o RJ e SP recebem menos. Quando a simulação inclui o número de pobres e exclui o critério populacional, os resultados praticamente se mantêm, à exceção do norte que se torna receptor de recursos. Tão somente excluindo a população, conserva-se a disposição negativa da BA e PE e positiva do RJ e SP.

Avaliando todas as simulações da segunda etapa conclui-se que o DF, PA, BA, CE, MA e PE perdem recursos em todas as simulações; SP e MS ganham em todas as simulações; nordeste sempre perde recursos; o sudeste sempre ganha recursos e o norte recebe recursos somente em três simulações, devido às perdas fiscais acentuadas de cinco dos sete estados da região (exceto RO e RR). Em relação aos estados “petrolíferos” verifica-se acentuada conversão financeira, em que o RJ recebe recursos em quatorze das quinze simulações e o ES em nove.

Diante os resultados das duas análises constata-se que a aplicação da equalização por múltiplos fatores ao somatório de recursos transferidos pela União aos Estados e DF revela nova partilha fiscal aos entes federativos. Incluindo ou excluindo os *royalties* e compensações financeiras na metodologia de equalização comprova-se que o atual modelo de partilha desconsidera critérios básicos de capacidade e necessidade fiscal das jurisdições, perspectiva que reforça as desigualdades na prestação de serviços públicos entre as jurisdições.

Esta prestação pública diferenciada resulta, dentre outros motivos, de desigualdades econômico-fiscais verificadas no país. Via de regra, os estados mais ricos pertencem ao sudeste e sul, enquanto os estados mais pobres concentram-se no nordeste e norte. Logo, estas regiões apresentam maiores entraves em garantir uma oferta pública condizente às necessidades essenciais dos cidadãos.

Considerando que esta pesquisa tenciona corrigir ou mitigar esses desequilíbrios na oferta pública, convém discriminar as simulações que melhor atenderiam este propósito

consoante a realidade brasileira. Este trabalho admite que tão somente direcionar recursos de uma região rica para uma região pobre não é suficiente para alcançar a equalização fiscal entre as jurisdições. Contudo, é indispensável reconhecer que as regiões pobres têm atrasos socioeconômicos austeros que repercutem numa oferta de bens públicos deficiente e, para atenuar essa assimetria fiscal ou não reforçar distorções redistributivas existentes, deve-se adotar preliminarmente uma alocação financeira que privilegie tais regiões.

Deste modo, as simulações 12, 6 e 15 nesta ordem, exclusivamente incluindo os *royalties* e compensações financeiras, apresentam uma alocação financeira que favorece as regiões mais pobres do país e contribuem para superação das defasagens socioeconômicas destas em relação às regiões mais desenvolvidas. Nestas três simulações alocam-se recursos ao norte, centro-oeste e nordeste, enquanto subtrai do sudeste o correspondente ao somatório daquelas três regiões. Esse decréscimo acentuado do sudeste é explicado na disposição dos recursos aos estados, em que as perdas concentram-se no RJ e ES devido à hegemonia destes nos *royalties* petrolíferos. Outras perdas financeiras significativas ocorrem na BA, PE e PA (estados mais desenvolvidos de suas regiões), enquanto os ganhos se concentram em cinco estados: AL, PI, GO, PB e SP. As demais simulações que incluem os *royalties* e compensações financeiras desfavorecem pelo menos uma das regiões mais pobres para privilegiar o sul ou sudeste, demonstrando uma aderência incompatível às desigualdades regionais existentes no país.

Excluindo-se os *royalties* e compensações financeiras do modelo de equalização observa-se uma alocação financeira que invariavelmente reforça as desigualdades socioeconômicas regionais. Verifica-se que em todas as simulações o nordeste perde recursos e o sudeste ganha e, em 12 simulações, o norte perde recursos e o sul ganha, disposição manifestamente inapropriada perante a realidade brasileira.

Portanto, as simulações desenvolvidas nesta pesquisa revelam a necessidade de se remodelar a disposição dos repasses fiscais da União aos estados para equilibrar a capacidade de oferta de bens públicos no país. Ademais, percebe-se a conveniência de se atentar à escolha dentre as disposições metodológicas tecnicamente possíveis, tendo em vista que nem todos os resultados são factíveis perante as especificidades socioeconômicas regionais.

É oportuno reafirmar que o aprimoramento na obtenção de dados estatísticos e a superação de entraves do sistema fiscal brasileiros suscitarão maior robustez às metodologias de equalização, as quais poderão preconizar transferências fiscais da União aos estados mais

ajustadas às especificidades, capacidades e necessidades fiscais de cada jurisdição, conferindo-lhes maior aderência às realidades regionais.



## REFERÊNCIAS

ABREU, J. R. de. **Federalismo fiscal e coordenação**: análise da política tributária no arranjo federativo brasileiro. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

ABRUCIO, F. L. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1998.

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1994.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica**. Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília, 2005.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL. **Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos**. Rede de Transparência - Royalties de Origem Hídrica. Disponível em: < <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/cmpf/gerencial/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

AHMAD, E; SEARLE, B. **On the implementation of transfers to subnational governments**. In: AHMAD, E; BROSIO, G. (Eds.) Handbook of fiscal federalism. Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, 2006, pp. 381-404.

BAHL, R. **Intergovernmental Transfers in Developing and Transitional Countries: Principles and Practice**. Washington, D.C, The World Bank, 2000.

BARACHO, J. A. de O. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

BARACHO, J. A. de O. **A cláusula federativa e a proteção da forma de Estado na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, v. 202, p. 49-60, out./dez, 1995.

BARROSO, R. M. C. **Federalismo fiscal no Brasil**: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo. Revista Controle: Doutrina e Artigos. Fortaleza, v. 11, n. 1, p.78-104, jan. 2013.

BIRD, R. M. **Fiscal federalism**. In Cordes, J. J. and Ebel R. G., Gravelle J. G., editors, The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy. The Urban Institute Press, Washington D.C, 1986.

BIRD, R. M; SMART, M. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience**. Unpublished paper prepared for Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices. Tokyo, Japan: Asian Tax and Public Policy Program, Hitotsubashi University, Tokyo, Japan, February 2001.

BOADWAY, R. **Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity**. In: AHMAD, E; BROSIO, G. (Eds.) Handbook of fiscal federalism. Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, 2006, pp. 355-380.

BOADWAY, R. **Grants in a federal economy**: a conceptual perspective. In: BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices*. Public Setor Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007, p. 55-74.

BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practices. Public Setor Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007.

BOUERI, R. **A restrição orçamentária maleável na abordagem da segunda geração da teoria do federalismo fiscal**. In: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). *Federalismo à Brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012. cap. 10, v. 8.

BRASIL. Constituição (1946). **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965**. Reforma do Sistema Tributário. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc18-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os Artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm)>. Acesso em: 07 fev. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 44, de 30 de junho de 2004**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10872.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.** Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0001.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.** Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm)>. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2012/decreto-7788-15-agosto-2012-774032-norma-pe.html>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.395, de 28 de janeiro de 2015.** Altera o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação, e o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool etílico combustível. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2015/decreto-8395-28-janeiro-2015-780095-norma-pe.html>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm)>. Acesso em 09 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 102, de 11 de julho de 2000.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que "dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências". Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp102.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.** Altera as Leis Complementares nos 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp115.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp115.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

**BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acesso em 08 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5537.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985.** Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.** Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8001.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

**BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.** Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19648cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.993, de 24 de julho de 2000.** Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19993.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19993.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001.** Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110336.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110336.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o FUNDEB; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm)>. Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória (MP) nº 592, de 3 de dezembro de 2012.** Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social. Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1046033&filename=MPV+592/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1046033&filename=MPV+592/2012)>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 448, de 16 de fevereiro de 2011.** Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre royalties devidos sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=841094&filename=PL+448/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=841094&filename=PL+448/2011)>. Acesso em: 28 set. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.938, de 31 de agosto de 2009.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=686063&filename=PL+5938/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=686063&filename=PL+5938/2009)>. Acesso em: 18 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Decisão Normativa TCU nº 142/2015.** Coeficientes de participação da CIDE-Combustíveis para o exercício de 2015. Brasília: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Decisão Normativa TCU nº 145/2015.** Coeficientes de participação do IPI-Exportação para o exercício de 2016. Brasília: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Decisão Normativa TCU nº 167/2018.** Coeficientes de participação do FPE para o exercício de 2019. Brasília: TCU, 2018.

BUCHANAN, J. M. **Federalism and Fiscal Equity.** The American Economic Review, v. 40, n. 4, pp. 583-599, 1950.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy.** Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

BUCHANAN, J.M; WAGNER, R. **An Efficiency Basis for Federal Fiscal Equalization.** In: J. Margolis (ed.), The Analysis of Public Output. National Bureau of Economic Research, New York. pp.139-158, 1970.

CAVALCANTI, T. B. **Teoria do Estado.** 3ª ed. Atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

CAVALCANTI, C. R. **Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União.** 2016. Doutorado em Educação (Tese). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CATEB, A. B. & GALLO, J. A. **Breves considerações sobre a teoria dos contratos incompletos.** Berkley Program in Law and Economics Working Papers: 050107-4/2007.

CONTI, J. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

CREMER, J.; ESTACHE, A.; SEABRIGHT, P. **The Decentralization of Public Services: Lessons from the Theory of the Firm.** Policy Research Working Paper 1345, Office of the Vice President, Development Economics, World Bank, Washington, DC. 1994.

CRUZ, R. E. da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque.** 2009. 434 f. Doutorado em Educação (Tese). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

CRUZ, R. E. da. **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate.** In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

DAFFLON, B. **Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs.** In: BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.** Public Sector Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007. pp. 361-393.

DEL FIORENTINO, L. C. F. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.** Mestrado em Direito (Dissertação). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT. **Malha viária federal e estadual pavimentada atualizada até 15 de dezembro de 2015.** Disponível em: < <https://www.dnit.gov.br/sistema-nacional-de-viacao/sistema-nacional-de-viacao>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO - DENATRAN. **Frota nacional por tipo de veículo em 2015.** Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/estatistica/257-frota-2015>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

ELAZAR, D. **Exploring federalism.** University of Alabama Press. Alabama, 1987.

FARINA, E. M. M. Q. **Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual.** Gestão & Produção. São Carlos, v. 6, n. 3, pp. 147-161, dez. 1999.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ et al. **A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ/IPEA/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **FUNDEB - Repasse consolidado anos anteriores.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/10710-repasse-consolidado-anos-anteriores>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, e estimativa de receita FUNDEB.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>>. Acesso em 11 abr. 2018.

GAMKHAR, S.; SHAH, A. **The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature.** In: BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.* Public Setor Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007. pp. 225-258.

GOMES, E. C. da S. **Fundamentos das transferências intergovernamentais.** Doutrina, DPU Nº 27 – Maio-Jun/2009.

GORDON, R. H. **An optimal taxation approach to fiscal federalism.** National Bureau of Economic Research. Working Paper n. 1014, 1982.

GOUVEIA, A. B.; POLENA, A. **Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba.** Política e Gestão Educacional (Online), v. 9, p. 1-15, 2010.

HONG VO, D. **The economics of fiscal decentralization** *Journal of Economic Surveys.* UWA Business School, University of Western Australia. v. 24, n. 4, pp. 657–679, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estimativa de população para 2016.** Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/serie\\_2001\\_2016\\_tcu.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/serie_2001_2016_tcu.shtm)>. Acesso em: 11 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).** Disponível em: [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=40](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40). Acesso em: 11 jan. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise,** Brasília, n. 14, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estimativas do PIB ótica da renda e da Renda per capita média de 2015.** Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

LANGORGEN, A. “**A structural approach for analyzing fiscal equalization**”, *Int. Tax Public Finance*, vol. 22, pp. 376–400, 2015. ISSN 1573-6970, DOI 10.1007/s10797-014-9317-0.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 28ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J. BOEX, J. **The Design of Equalization Grants: Theory and Applications**. Washington, DC: The World Bank. 2001.

MENDES, M. **Federalismo Fiscal**. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. *Economia do Setor no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. cap. 22.

MENDES, D. C. de B. **FUNDEB: avanços e limites no funcionamento da educação básica no Brasil**. Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCar, v. 6, n. 2, pp. 392-412, nov. 2012.

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

MILITÃO, S. C. N. **FUNDEB: mais do mesmo? Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, SP, v. 18, n. 19, p. 124-135, jan./abr. 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: CIDE-Combustíveis**. Brasília: STN, 2014a.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Lei Complementar 87/1996**. Brasília: STN, 2014b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE**. Brasília: STN, 2017a.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional - STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: IPI-Exportação**. Brasília: STN, 2017b.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – FPE**. Brasília: STN, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS. **Manual de auditoria na gestão dos recursos financeiros do SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Sistema Único de Assistência Social - SUAS. **Relatórios financeiros do FNAS, parcelas pagas em 2016**. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=\\*dpotvmubsQbsdfmbtQbhb tNC&event=\\*fyjcs](http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/restrito/execute.jsf?b=*dpotvmubsQbsdfmbtQbhb tNC&event=*fyjcs)>. Acesso em: 19 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em: <

[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas**: um estudo da economia governamental. Tradução: Auriphebo Berrance Simões. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

MUSGRAVE, R. A; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas**: teoria e prática. São Paulo: Campus/USP, 1980.

OATES, W. E. **A Theory of Public Finance in a Federal System**. The Canadian Journal of Economics, v. 1, n. 1, pp. 37-54, 1968.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. **An Essay on Fiscal Federalism**. Journal of Economic Literature, v. 37, n. 3, pp. 1120-49, 1999.

OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. International Tax and Public Finance, v. 12, n.4, pp. 349-373, 2005.

OATES, W. E.; SCHWAB, R. M. **Economic competition among jurisdictions**: efficiency enhancing or distortion inducing? Journal of Public Economics. Editora Elsevier, v. 35(3), pp. 333-354, 1988.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da federação e do federalismo fiscal**: o caso brasileiro. Texto para discussão n. 43. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2007.

PELLEGRINI, J. A. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir**: conflito insolúvel entre os entes federados? Monografia premiada com primeiro lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília: Escola de Administração Fazendária/ESAF, 2006.

PINTO, J. M. de R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, pp. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. de R.; ALVES, T. **O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 36, n. 2, pp. 605-624, maio/ago. 2011.

PIOLA, S. F. **Transferências de recursos federais no Sistema Único de Saúde para estados, Distrito Federal e municípios**: os desafios para a implementação dos critérios da Lei Complementar nº 141/2012. Texto para Discussão nº 2289. Brasília: IPEA, 2017.

PRADO, S. **Introdução conceitual e visão geral do sistema** . In: \_\_\_\_\_(Org.). Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Caderno Fórum Fiscal n. 6. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007a. Disponível em: <<http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PRADO, S. **Financiamento do gasto social na federação brasileira**: educação e saúde. In: \_\_\_\_\_(Org.). **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Caderno Fórum Fiscal n. 6. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007b. Disponível em: <<http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. São Paulo: Unicamp, 2007c.

PRADO, S. (Coord.) **FPE - equalização estadual no Brasil**: alternativas e simulações para reforma. FGV Projetos/IDP, v.1. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 162 p.

PRADO, S.; QUADROS, W; CAVALCANTI, C.E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003, 245 p.

PRUD'HOMME, R. **The dangers of decentralization**. The World Bank Research Observer 10 (2): 201-220. 1995.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. **Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives**. Journal of Economic Perspectives, vol. 11 (Fall), pp. 83–92, 1997.

QIAN, Y; ROLAND, G. **Fiscal federalism and the soft budget constraint**. American Economic Review, v. 88, p. 1.143-1.162, 1998.

RESCHOVSKY, A. **Compensating local governments for differences in expenditure needs in a horizontal fiscal equalization program**. In: BOADWAY, R.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Public Sector Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007. pp. 397-424.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal**: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, pp. 71-88.

ROCHA JÚNIOR, W. F. da. **A nova economia institucional revisitada**. Revista de Economia e Administração, v.3, n.4, pp. 301-319, out./dez. 2004.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil**: do FUNDEF ao FUNDEB. Doutorado em Educação (Tese). Piracicaba, SP: Universidade Metodista de Piracicaba, 2008. 173 f.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. **Balanco Geral 2014**. Coordenadoria da Administração Financeira. Contadoria Geral. Disponível em: <[https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Demonstra%C3%A7%C3%B5es-Cont%C3%A1beis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis%20-%20balanco\\_2014.pdf](https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Demonstra%C3%A7%C3%B5es-Cont%C3%A1beis/Demonstrativos%20Cont%C3%A1beis%20-%20balanco_2014.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

SCHROEDER, L; SMOKE, P. **Intergovernmental fiscal transfers**: concepts, international practice, and policies issues. In: **Restructuring Local Government Finance in Developing Countries: Lessons from South Africa**. Ed. Roy Bahland Paul Smoke, 173–235. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 2003.

SEABRIGHT, P. **Accountability and Decentralization in Government:** Na Incomplete Contract Model. *European Economic Review*, 40:61-89, 1996.

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies.** Policy and Research Series. The World Bank, n.23, 1994.

SHAH, A. **A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers.** In: BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.* Public Setor Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007a, pp. 1-54.

SHAH, A. **Institutional arrangements for intergovernmental fiscal transfers and a framework for evaluation.** In: BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.* Public Setor Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007b, pp. 293-318.

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

SILVA, A. M.; FAGUNDES, F. de C.; PEREIRA, R. A. **Fundos de participação e sistemas de equalização.** In: PRADO, Sérgio (Org.). *Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma.* Caderno Fórum Fiscal n. 6. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007. Disponível em: <<http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>>. Acesso em: 08 abr. 2018.

SLAK, E. **Grants to large cities and metropolitan áreas.** In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Ed). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.* Washington, DC: The World Bank, 2007.

SMART, M. **The incentive effects of grants.** In: BOADWAY, R; SHAH, A. (Ed). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.* Washington, DC: The World Bank, 2007.

SOARES, M. R. da C. **Lei Kandir:** breve histórico. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <[bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1441/lei\\_kandir\\_soares.pdf?...1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1441/lei_kandir_soares.pdf?...1)>. Acesso em: 09 abr. 2018.

SPAHN, P. B. **Maintaining fiscal equilibrium in a federation:** Germany. In: *Comissionon Fiscal Imbalance* (ed.). *Texts submitted for the international symposium on fiscal imbalance.* Quebec: *Comissionon Fiscal Imbalance*, 2002, pp. 37-54.

TER-MINASSIAN, T. **Intergovernmental Relations in a Macro-Economic Perspective:** an Overview. In: Ter-Minissian, T., ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* Washington: International Monetary Fund, 1997.

TER-MINASSIAN, T. **Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE).** Texto para Debate IDB-DP-216 do BID. Mar/2012, p. 36.

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local expenditures.** Journal of Political Economy, v. 64, pp. 416-424, 1956.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Coeficientes de participação da CIDE-Combustíveis para o exercício de 2015. **Decisão Normativa TCU nº 142/2015**, exercício 2015. Brasília: TCU, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Coeficientes de participação do IPI-Exportação para o exercício de 2016. **Decisão Normativa TCU nº 145/2015**, exercício 2016. Brasília: TCU, 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Coeficientes de participação do FPE para o exercício de 2019. **Decisão Normativa TCU nº 167/2018**, exercício 2019. Brasília: TCU, 2018.

UEDA, E. H. **Finanças municipais e federalismo fiscal.** Rio de Janeiro: Revista de Finanças Públicas, n. 333, pp. 14-23, 1978.

VARELA, P. S. **Financiamento e controladoria dos municípios paulistas no setor de saúde: uma avaliação de eficiência.** Doutorado em Contabilidade e Atuária (Tese). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.

VARGAS, N. C. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal.** Porto Alegre, RS: Ensaio FEE, v. 32, n. 1, pp. 51-76, jun. 2011.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas.** Texto para Discussão nº 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

WALLIS, J.J., OATES, W.E. **Decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government.** In: Rosen, H.S. (Ed.), Fiscal Federalism: Quantitative Studies. University of Chicago Press, Chicago, 1988.

WILSON, L. S. **Macro formulas for equalization.** In: BOADWAY, R.; SHAH, A. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices. Public Sector Governance And Accountability Series. Washington: The World Bank, 2007. pp. 339-360.

ZIMMERMANN, A. **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.



## ANEXOS

ANEXO A - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2007 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)																		
ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	Exportação	IPI	Recursos		Royalties		Royalties		FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
							Hídricos + Itaipu	Minerais	Lei nº 7.990/89	Exc. Produção	Partic. Especial							
AC	1.914.409	17.789	1.940	-	757	-	-	9	-	-	-	6.945	112.511	23	23.705	-	2.078.087	
AL	2.328.013	34.662	17.904	-	13.773	20.245	2.756	41.769	26.059	-	-	8.445	185.016	829	32.409	46.986	2.758.864	
AM	1.561.522	37.596	21.476	79	124.347	2.795	1.262	119.401	88.044	43.388	-	5.664	394.008	43	93.080	-	2.492.705	
AP	1.909.372	14.559	8.661	261	4.409	1.207	2.065	-	-	-	-	6.926	86.145	36	19.792	-	2.053.433	
BA	5.258.160	162.375	79.196	1	364.633	94.106	5.320	161.924	103.972	3.199	-	19.074	1.191.417	4.186	154.825	188.589	7.790.977	
CE	4.105.766	85.339	34.707	15	43.093	-	488	13.809	9.142	48.710	-	14.894	517.302	463	121.308	99.618	5.094.654	
DF	386.239	45.369	23.006	-	2.903	589	497	-	-	-	-	-	526.888	10.084	35.973	-	1.031.550	
ES	839.407	52.411	90.844	-	211.334	3.081	1.876	144.135	107.292	-	-	3.045	501.091	77	18.252	-	1.972.845	
GO	1.591.013	118.439	28.441	-	47.597	94.151	13.733	-	-	-	-	5.771	265.342	677	104.051	-	2.269.215	
MA	4.039.341	74.396	35.772	15	48.749	1.707	122	-	-	-	-	14.653	209.831	94	125.525	223.070	4.773.276	
MG	2.492.760	266.091	274.966	1	534.804	217.579	105.703	-	-	-	-	9.043	1.295.782	2.625	197.963	-	5.397.315	
MS	745.394	60.404	26.308	-	31.670	46.386	2.086	-	-	-	-	2.704	132.523	924	47.217	-	1.095.617	
MT	1.291.512	67.479	41.357	471	43.302	10.552	1.641	-	-	-	-	4.685	265.506	193	64.433	-	1.791.131	
PA	3.420.306	72.994	92.983	891	189.269	79.142	59.751	-	-	-	-	12.407	291.683	771	79.113	239.616	4.558.928	
PB	2.679.892	44.272	6.126	-	12.239	-	845	-	-	-	-	9.721	63.493	4.018	90.913	19.085	2.930.605	
PE	3.861.386	82.543	31.657	-	34.211	14.009	629	-	-	-	-	14.007	1.171.481	552	56.931	25.029	5.292.436	
PI	2.418.277	47.706	6.428	-	1.337	1.485	142	-	-	-	-	8.772	214.660	936	121.102	51.061	2.871.906	
PR	1.613.453	167.025	214.843	3	472.340	224.901	1.603	5.439	2.855	-	-	5.853	1.075.005	231	109.141	-	3.892.691	
RJ	854.909	124.788	124.974	137	608.534	9.879	1.881	1.579.155	1.154.271	5.087.438	-	3.101	883.655	-	67.692	-	10.500.413	
RN	2.337.974	47.937	7.717	-	16.442	-	419	166.130	112.848	27.447	-	8.481	235.781	598	115.833	-	3.077.605	
RO	1.575.624	32.266	5.314	163	7.158	2.212	319	-	-	-	-	5.716	148.425	-	29.303	-	1.806.498	
RR	1.388.212	16.643	815	20	330	-	12	-	-	-	-	5.036	38.770	841	6.392	-	1.457.071	
RS	1.317.758	146.761	214.031	-	570.483	35.497	2.365	-	-	-	-	4.780	938.815	1.245	450.964	-	3.682.699	
SC	716.182	90.519	76.525	-	342.067	32.079	3.300	-	-	-	-	2.598	531.929	45	45.433	-	1.840.677	
SE	2.325.327	29.376	5.338	-	2.456	14.126	2.905	94.953	66.786	20.270	-	8.435	153.638	167	76.818	-	2.800.596	
SP	559.605	450.073	663.580	13	932.348	112.417	6.028	5.008	2.629	-	-	2.030	5.111.978	1.393	126.590	-	7.973.692	
TO	2.428.686	47.533	1.678	3	1.157	13.768	84	-	-	-	-	8.810	193.929	285	83.989	-	2.779.922	
<b>BRASIL</b>	<b>55.960.498</b>	<b>2.437.345</b>	<b>2.136.584</b>	<b>2.075</b>	<b>4.661.740</b>	<b>1.031.915</b>	<b>217.840</b>	<b>2.331.722</b>	<b>1.673.899</b>	<b>5.230.451</b>	<b>201.597</b>	<b>16.736.604</b>	<b>31.336</b>	<b>2.498.746</b>	<b>893.054</b>	<b>96.045.406</b>		

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARENCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria.

**ANEXO B - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2008 - Defalcadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)**

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	IPJ Exportação	Recursos Hídricos + Itaipu		Recursos Minerais		Royalties Lei n.º 7.990/89	Royalties Ex. Produção	Royalties Partic. Especial	FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
						Itaipu	Minerais	Royalties Lei n.º 7.990/89	Royalties Ex. Produção	Royalties Partic. Especial								
AC	2.165.849	14.667	1.795	-	605	-	11	-	-	-	-	9.728	129.601	1.050	18.304	-	2.341.610	
AL	2.633.776	27.836	16.567	-	17.144	14.267	155	42.113	26.297	-	11.829	192.616	3.551	30.970	54.148	3.071.268		
AM	1.766.613	31.809	19.873	41	67.964	4.043	1.366	146.760	108.419	49.461	7.934	482.754	1.153	38.255	16.658	2.743.104		
AP	2.160.151	11.803	8.015	249	3.235	1.605	2.708	-	-	-	9.702	100.997	1.010	15.137	-	2.314.614		
BA	5.948.771	126.476	73.285	1	339.454	64.718	6.324	206.316	129.828	1.710	26.718	1.218.080	2.245	135.544	374.296	8.653.767		
CE	4.645.020	68.465	32.117	32	42.545	-	624	16.756	10.953	-	20.862	491.546	1.625	118.661	168.548	5.617.755		
DF	436.968	37.081	21.289	-	3.828	481	636	-	-	-	-	609.134	9.941	56.677	-	1.176.034		
ES	949.656	42.033	84.064	-	217.540	2.404	1.618	228.834	189.815	305.041	4.265	591.176	879	33.293	-	2.650.619		
GO	1.799.978	95.346	26.318	-	64.338	89.151	16.701	-	-	-	8.084	288.811	1.534	76.724	-	2.466.987		
MA	4.569.871	59.358	33.103	21	57.275	1.835	125	-	-	-	20.525	272.942	1.428	57.319	333.086	5.406.888		
MG	2.820.161	217.684	254.444	-	581.557	202.282	159.169	-	-	-	12.666	1.547.842	3.567	307.884	-	6.107.256		
MS	843.294	49.643	24.345	-	29.097	46.279	4.711	-	-	-	3.788	112.648	1.606	113.543	-	1.228.955		
MT	1.461.141	55.427	38.270	438	60.105	10.615	1.395	-	-	-	6.562	306.993	1.287	64.059	-	2.006.291		
PA	3.869.531	58.962	86.044	998	245.825	87.958	78.825	-	-	-	17.379	369.965	1.931	81.043	405.780	5.304.281		
PB	3.031.871	35.639	5.669	4	11.464	-	807	-	-	-	13.617	55.921	6.009	70.794	29.220	3.261.016		
PE	4.368.544	66.692	29.294	-	32.270	9.622	874	-	-	-	19.621	1.294.732	1.481	80.933	113.962	6.018.023		
PI	2.735.895	39.341	5.948	-	1.358	1.597	310	-	-	-	12.288	250.388	1.586	123.726	69.467	3.241.905		
PR	1.825.365	132.400	198.808	4	475.194	235.666	1.944	5.850	3.071	-	8.198	1.189.408	1.058	172.957	-	4.249.925		
RJ	967.193	100.676	115.647	128	699.688	9.835	2.440	2.166.194	1.569.276	7.134.993	4.344	1.085.897	8.605	91.000	-	13.955.915		
RN	2.645.045	38.250	7.141	1	10.133	-	360	210.011	142.685	31.628	11.880	228.263	1.415	66.474	-	3.393.285		
RO	1.782.567	25.589	4.917	205	10.499	2.294	454	-	-	-	8.006	156.422	1.189	27.307	-	2.019.450		
RR	1.570.541	13.297	754	28	232	-	23	-	-	-	7.054	56.259	1.915	14.713	-	1.664.817		
RS	1.490.833	114.684	198.056	1	585.747	34.407	2.876	-	-	-	6.696	1.121.635	2.138	171.157	-	3.728.230		
SC	810.246	72.487	70.813	-	333.419	33.177	3.800	-	-	-	3.639	803.351	862	161.303	-	2.293.100		
SE	2.630.737	23.359	4.939	-	4.780	10.314	4.527	132.574	93.643	19.605	11.815	186.753	1.235	25.989	-	3.150.272		
SP	633.104	367.217	614.053	38	974.336	112.589	8.234	4.526	2.376	-	2.843	5.383.454	1.459	206.079	-	8.310.309		
TO	2.747.671	37.901	1.532	1	2.045	14.439	103	-	-	-	12.341	247.944	1.068	35.403	-	3.100.489		
<b>Brasil</b>	<b>63.310.393</b>	<b>1.964.124</b>	<b>1.977.121</b>	<b>2.190</b>	<b>4.871.679</b>	<b>989.642</b>	<b>301.120</b>	<b>3.159.934</b>	<b>2.276.365</b>	<b>7.542.437</b>	<b>287.385</b>	<b>18.775.533</b>	<b>62.829</b>	<b>2.395.250</b>	<b>1.565.164</b>	<b>109.476.165</b>		

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria

ANEXO C - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2009 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)															Total das		
ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	IP Exportação	Recursos		Royalties		Royalties		FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Transferências por Estado
						Hídricos + Itaipu	Minerais	Lei nº 7.590/89	Exc. Produção	Partic. Especial							
AC	1.960.273	8.907	1.686	-	511	-	17	-	-	-	6.861	161.437	19	24.097	-	2.163.808	
AL	2.383.787	16.151	15.558	-	10.596	16.814	353	27.975	17.274	-	8.343	233.889	382	50.409	92.441	2.873.971	
AM	1.598.932	18.905	16.663	50	43.130	4.463	1.167	109.644	80.962	39.259	5.596	606.160	7	50.717	45.541	2.623.195	
AP	1.955.116	6.992	7.527	308	3.362	1.507	2.770	-	-	-	6.843	118.378	-	10.602	-	2.113.404	
BA	5.384.134	74.172	68.820	-	240.467	76.730	6.539	136.084	83.886	248	18.844	1.579.252	577	218.239	606.155	8.494.167	
CE	4.204.130	39.976	36.160	41	31.771	-	645	10.759	6.812	-	14.714	560.836	399	116.259	283.766	5.300.269	
DF	395.493	21.669	19.992	-	3.554	530	699	-	-	-	-	777.881	7.450	38.637	-	1.265.904	
ES	859.518	24.347	78.943	-	146.920	2.662	1.552	114.799	113.835	299.022	3.008	656.409	-	36.001	-	2.337.016	
GO	1.629.130	56.529	24.715	1	56.758	74.770	13.756	-	-	-	5.702	307.297	358	68.382	-	2.237.398	
MA	4.136.114	34.770	31.086	8	36.996	1.922	221	-	-	-	14.476	259.227	174	83.427	500.911	5.099.333	
MG	2.552.481	126.761	233.942	-	430.720	211.968	125.620	-	-	-	8.934	1.833.391	2.206	280.337	-	5.811.360	
MS	763.252	27.911	22.862	-	24.032	42.627	3.232	-	-	-	2.671	195.628	455	36.254	-	1.118.943	
MT	1.322.454	33.789	33.939	346	42.219	10.206	1.697	-	-	-	4.629	323.478	177	61.027	-	1.835.960	
PA	3.502.248	34.667	80.802	1.309	166.316	97.939	98.556	-	-	-	12.258	515.411	632	83.766	561.180	5.155.133	
PB	2.744.096	20.791	5.324	2	7.545	-	1.201	-	-	-	9.604	168.164	3.805	75.088	78.863	3.114.482	
PE	3.953.896	39.546	27.509	-	22.003	11.445	1.183	-	-	-	13.839	1.422.513	387	132.845	306.337	5.931.605	
PI	2.476.213	23.573	5.586	1	1.038	1.672	184	-	-	-	8.667	297.779	229	67.945	152.491	3.035.377	
PR	1.652.108	76.661	186.696	-	343.544	232.469	2.050	88	46	-	5.782	1.341.900	-	129.394	-	3.970.738	
RJ	875.390	58.289	103.601	91	566.599	11.033	3.302	1.574.334	1.130.967	5.409.707	3.064	1.294.961	5.078	136.416	-	11.177.833	
RN	2.393.986	22.147	6.706	-	5.998	-	204	131.973	89.794	14.063	8.379	259.150	209	62.479	-	2.995.092	
RO	1.613.372	15.233	4.618	211	11.200	2.265	561	-	-	-	5.647	162.170	171	29.897	-	1.845.346	
RR	1.421.470	7.735	708	23	171	-	24	-	-	-	4.975	85.685	658	12.970	-	1.534.426	
RS	1.349.328	65.595	185.990	2	420.897	37.313	3.135	-	-	-	4.723	1.288.402	1.069	112.256	-	3.468.710	
SC	733.341	41.907	66.499	2	244.811	32.548	3.807	-	-	-	2.567	829.223	35	75.640	-	2.030.379	
SE	2.381.036	13.532	4.638	-	3.127	11.947	6.077	83.210	58.528	10.384	8.334	231.814	171	73.771	-	2.886.567	
SP	573.012	214.563	576.644	26	716.364	114.282	9.940	3.653	1.908	-	2.006	6.502.915	233	238.855	-	8.954.450	
TO	2.486.871	22.656	1.458	-	1.170	14.041	272	-	-	-	8.704	286.476	50	69.804	-	2.891.501	
<b>Brasil</b>	<b>57.301.183</b>	<b>1.147.772</b>	<b>1.856.670</b>	<b>2.427</b>	<b>3.581.818</b>	<b>1.011.150</b>	<b>288.809</b>	<b>2.192.533</b>	<b>1.584.013</b>	<b>5.772.682</b>	<b>199.168</b>	<b>22.299.924</b>	<b>25.030</b>	<b>2.375.512</b>	<b>2.627.684</b>	<b>102.266.366</b>	

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria

**ANEXO D - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2010 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)**

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	PI Exportação	Recursos Hídricos + Recursos Minerais		Royalties Lein <sup>o</sup> 7.990/89		Royalties Exc. Produção		Royalties Partic. Especial		FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
						Haupu	Minerais	Lein <sup>o</sup>	7.990/89	Exc. Produção	Royalties Partic. Especial								
AC	1.994.927	15.706	1.592	-	451	-	25	-	-	-	-	-	8.131	168.423	15.195	26.382	-	2.230.833	
AL	2.425.927	27.999	14.690	-	11.885	16.770	225	27.253	17.128	-	9.888	282.973	66.339	92.328	102.473	3.095.928	-	-	
AM	1.627.198	33.699	17.621	33	47.502	2.342	998	115.141	85.847	43.948	6.633	508.181	40.176	81.704	110.905	2.721.927	-	-	
AP	1.989.679	12.548	7.107	106	4.648	1.436	3.420	-	-	-	8.110	112.435	7.758	21.302	-	2.168.548	-	-	
BA	5.479.315	128.619	64.980	-	227.416	66.824	8.910	146.700	89.970	8.473	22.334	1.536.048	246.942	427.258	674.451	9.128.241	-	-	
CE	4.278.451	69.532	28.477	13	36.419	-	713	11.062	6.972	-	17.439	509.201	161.403	242.273	268.107	5.630.063	-	-	
DF	402.484	37.976	18.876	-	5.698	477	741	-	-	-	-	763.988	8.973	54.865	-	1.294.079	-	-	
ES	874.712	41.824	74.538	-	210.506	2.523	1.972	236.935	207.506	366.343	3.565	611.486	41.607	66.207	-	2.739.725	-	-	
GO	1.657.930	98.446	23.336	-	68.751	88.695	16.480	-	-	-	6.758	224.776	88.500	88.253	-	2.361.925	-	-	
MA	4.209.233	60.225	29.351	-	45.612	1.795	514	-	-	-	17.157	278.166	159.861	142.233	434.610	5.378.757	-	-	
MG	2.597.604	221.100	225.609	-	583.048	199.516	172.103	-	-	-	10.588	1.726.961	255.460	364.222	-	6.356.212	-	-	
MS	776.745	47.763	21.586	-	41.895	42.545	5.843	-	-	-	3.166	183.303	44.729	45.514	-	1.213.088	-	-	
MT	1.345.832	60.176	33.933	696	54.481	9.752	1.949	-	-	-	5.486	285.034	47.892	143.121	-	1.988.352	-	-	
PA	3.564.161	61.169	76.293	796	240.409	94.758	101.912	-	-	-	14.528	387.243	114.570	170.858	530.726	5.357.423	-	-	
PB	2.792.607	36.045	5.026	-	7.868	-	901	-	-	-	11.383	184.798	105.853	140.284	67.885	3.352.649	-	-	
PE	4.023.793	69.405	25.974	-	26.001	9.615	1.349	-	-	-	16.401	1.457.389	182.088	231.453	225.843	6.269.310	-	-	
PI	2.519.988	42.222	5.274	-	1.526	1.561	210	-	-	-	10.272	361.450	86.310	112.438	140.568	3.281.818	-	-	
PR	1.681.514	131.373	176.278	-	388.212	249.093	2.409	-	-	-	6.853	1.296.848	131.974	182.251	-	4.246.605	-	-	
RJ	390.865	101.362	102.541	37	695.193	11.336	3.393	1.760.360	1.268.031	6.545.002	3.631	902.510	138.031	221.437	-	12.643.730	-	-	
RN	2.436.307	38.424	6.331	-	6.410	-	330	141.683	95.813	11.974	9.930	317.953	82.807	77.859	-	3.225.823	-	-	
RO	1.641.893	27.936	4.300	202	8.474	2.031	793	-	-	-	6.692	158.538	20.508	111.436	-	1.982.864	-	-	
RR	1.446.599	13.513	669	-	293	-	8	-	-	-	5.896	90.060	9.872	15.197	-	1.582.109	-	-	
RS	1.373.182	113.409	175.612	-	526.024	49.138	3.851	-	-	-	5.597	1.322.921	103.208	157.189	-	3.330.132	-	-	
SC	746.305	73.106	62.788	-	282.497	43.277	3.543	-	-	-	3.042	828.358	66.955	117.069	-	2.226.939	-	-	
SE	2.423.128	23.548	4.379	-	2.191	12.417	6.033	93.088	65.868	11.251	9.877	330.015	46.604	50.202	-	3.078.603	-	-	
SP	583.142	372.464	544.466	27	881.168	126.880	12.649	16.134	10.986	-	2.377	5.665.131	222.636	334.772	-	8.777.032	-	-	
TO	2.530.834	40.021	1.376	-	1.258	16.030	430	-	-	-	10.316	305.238	27.304	26.421	-	2.959.228	-	-	
<b>Brasil</b>	<b>58.314.157</b>	<b>1.999.611</b>	<b>1.753.064</b>	<b>1.910</b>	<b>4.405.838</b>	<b>1.048.812</b>	<b>351.706</b>	<b>2.548.357</b>	<b>1.848.122</b>	<b>6.986.992</b>	<b>236.050</b>	<b>20.799.425</b>	<b>2.523.804</b>	<b>3.744.528</b>	<b>2.555.566</b>	<b>109.117.942</b>	-	-	

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, JMS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria

## ANEXO E - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2011 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)

ESTADOS	FPE	CIDDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	IPT	Exportação	Recursos		Royalties		Royalties		FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
							Hídricos + Itaipu	Minerais	Royalties Lei nº 7.990/89	Royalties Exc. Produção	Royalties Partic. Especial							
AC	2.307.387	17.544	1.495	-	-	609	-	36	-	-	-	9.991	185.441	330	17.240	-	2.540.073	
AL	2.805.893	31.061	13.793	-	-	7.747	19.254	399	25.426	16.163	-	12.150	208.002	664	44.506	171.141	3.356.200	
AM	1.882.062	38.876	16.546	38	-	51.015	3.478	1.414	146.752	109.358	79.498	8.150	530.321	1.037	57.741	104.314	3.030.599	
AP	2.301.317	14.231	6.673	78	-	5.574	1.514	6.309	-	-	-	9.965	89.004	288	19.471	-	2.454.423	
BA	6.337.524	142.878	61.014	2	-	300.087	68.232	11.233	168.667	105.339	2.491	27.443	1.546.975	1.791	174.775	930.580	9.879.532	
CE	4.948.573	77.910	26.739	-	-	39.437	-	890	11.550	7.252	-	21.428	486.412	1.280	130.226	460.118	6.211.786	
DF	465.524	41.899	17.724	-	-	6.258	497	763	-	-	-	-	739.553	9.202	49.717	-	1.331.238	
ES	1.011.716	47.272	69.988	-	-	242.192	2.951	2.389	426.901	348.590	981.396	4.381	590.163	354	33.808	-	3.582.101	
GO	1.917.607	109.134	21.911	-	-	81.611	97.123	18.892	-	-	-	8.304	143.698	958	77.319	-	2.476.555	
MA	4.868.513	67.294	27.560	-	-	50.431	2.685	825	-	-	-	21.082	360.701	1.142	83.411	775.036	6.258.678	
MG	3.004.460	249.135	211.839	3	-	648.758	197.246	248.213	-	-	-	13.010	1.450.980	2.162	357.961	-	6.383.767	
MS	898.404	53.608	20.268	-	-	62.471	41.838	9.252	-	-	-	3.890	152.273	719	49.904	-	1.292.630	
MT	1.556.626	67.781	31.862	1.172	-	71.593	9.410	2.383	-	-	-	6.740	233.290	864	76.092	-	2.077.813	
PA	4.122.406	69.271	71.636	833	-	221.128	93.809	144.989	-	-	-	17.851	282.919	1.851	90.462	942.237	6.059.392	
PB	3.230.005	39.975	4.720	-	-	7.638	-	1.087	-	-	-	13.987	62.449	3.339	85.193	133.804	3.585.186	
PE	4.654.029	77.875	24.389	-	-	30.882	10.049	1.733	-	-	-	20.153	1.408.421	1.328	110.942	351.935	6.691.735	
PI	2.914.687	49.263	4.952	-	-	1.679	1.562	297	-	-	-	12.621	283.267	724	57.977	216.865	3.543.824	
PR	1.944.653	144.880	165.519	1	-	408.076	240.342	3.472	-	-	-	8.421	1.245.705	806	179.320	-	4.341.194	
RJ	1.030.399	112.751	96.283	45	-	878.421	10.393	4.533	2.011.654	1.452.687	6.732.646	4.462	852.285	5.397	145.278	-	13.337.233	
RN	2.817.899	42.349	5.945	1	-	6.506	-	490	172.993	116.022	16.550	12.202	196.441	739	93.082	11.227	3.492.446	
RO	1.899.059	31.714	4.094	403	-	8.536	1.645	1.013	-	-	-	8.223	143.383	461	45.685	-	2.144.206	
RR	1.673.176	16.297	628	-	-	428	-	27	-	-	-	7.245	76.487	997	14.593	-	1.789.878	
RS	1.588.259	124.734	164.894	6	-	541.706	56.451	4.330	-	-	-	6.877	1.097.023	1.540	179.567	-	3.565.137	
SC	863.196	81.536	58.956	1	-	283.202	53.878	4.132	-	-	-	3.738	658.350	434	111.837	-	2.119.261	
SE	2.802.656	26.711	4.112	-	-	1.668	14.158	4.700	108.413	76.958	16.073	12.136	239.624	552	25.758	-	3.353.519	
SP	674.477	410.138	511.236	331	-	990.079	113.227	15.155	53.108	29.164	-	2.921	5.482.315	1.293	260.390	-	8.543.853	
TO	2.927.232	44.399	1.292	1	-	2.754	18.918	682	-	-	-	12.675	229.088	481	33.235	-	3.270.756	
<b>Brasil</b>	<b>67.447.739</b>	<b>2.230.586</b>	<b>1.646.069</b>	<b>2.917</b>	<b>4.950.397</b>	<b>1.058.659</b>	<b>489.311</b>	<b>3.125.463</b>	<b>2.262.033</b>	<b>7.828.654</b>	<b>290.045</b>	<b>18.994.669</b>	<b>40.732</b>	<b>2.606.490</b>	<b>4.099.256</b>	<b>117.073.019</b>		

Fonte: STN ANVEEL, DNPDI, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria

**ANEXO F - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2012 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)**

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Quero	PI Exportação	Recursos Hídricos	Recursos Minerais	Royalties			FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
								Lei nº 7.990/89	Exc. Produção	Royalties Partic. Especial						
AC	2.247.840	8.748	1.412	-	430	-	43	-	-	-	11.375	219.899	1.772	72.228	-	2.563.746
AL	2.733.481	15.549	13.032	-	6.286	21.870	468	23.602	15.068	-	13.833	229.830	2.189	112.114	181.299	3.368.623
AM	1.833.491	19.002	13.633	20	32.539	2.966	1.519	157.763	116.301	85.626	9.279	336.733	3.822	138.237	272.068	3.224.997
AP	2.241.926	7.216	6.305	113	7.651	1.064	4.880	-	-	-	11.346	142.621	832	50.186	-	2.474.139
BA	6.173.971	71.578	57.647	-	234.405	67.872	10.377	182.616	112.995	11.659	31.244	2.000.414	6.024	559.772	1.135.371	10.656.446
CE	4.820.865	39.367	25.264	-	29.468	-	995	11.499	7.342	-	24.397	325.307	4.825	217.949	389.125	6.086.403
DF	453.510	20.939	16.745	-	4.414	528	919	-	-	-	-	748.852	16.927	97.623	-	1.360.459
ES	983.607	23.356	66.125	-	275.109	2.528	2.604	499.736	401.751	1.222.666	4.988	569.915	1.456	109.659	-	4.165.501
GO	1.868.119	54.543	20.702	1	74.700	111.593	23.114	-	-	-	9.454	109.490	3.641	178.404	-	2.433.760
MA	4.742.870	33.819	26.039	1	44.459	5.018	1.423	-	-	-	24.002	466.362	4.458	154.513	768.277	6.271.241
MG	2.926.923	125.313	200.130	-	680.804	216.817	303.329	-	-	-	14.812	1.382.672	6.447	567.019	-	6.424.288
MS	875.219	27.163	19.150	-	62.693	44.466	6.369	-	-	-	4.429	148.059	2.118	189.606	-	1.379.272
MT	1.516.454	34.088	30.104	2.194	52.005	12.926	2.988	-	-	-	7.674	308.650	2.684	337.639	-	2.307.407
PA	4.016.018	35.050	67.684	1.612	289.535	97.173	162.159	-	-	-	20.324	314.386	5.817	221.864	963.252	6.194.873
PB	3.146.648	20.217	4.459	-	4.792	-	1.120	-	-	-	15.924	63.633	5.948	311.167	95.740	3.669.649
PE	4.533.922	39.093	23.043	-	21.244	15.035	1.730	-	-	-	22.944	1.582.677	4.541	361.813	298.282	6.904.323
PI	2.839.467	25.152	4.679	-	1.014	1.458	480	-	-	-	14.369	258.471	2.754	283.851	206.705	3.638.400
PR	1.894.467	71.920	156.386	-	339.446	229.078	3.041	-	-	-	9.587	1.242.451	3.808	311.493	-	4.261.679
RJ	1.003.807	56.919	90.970	67	807.040	9.879	5.115	2.277.904	1.650.884	7.202.066	5.080	798.983	7.627	211.463	-	14.127.803
RN	2.745.177	21.164	5.617	-	3.758	-	506	197.136	131.950	24.094	13.892	192.307	2.835	158.008	15.602	3.512.047
RO	1.850.049	15.597	3.868	247	6.207	3.565	1.001	-	-	-	9.362	145.461	1.290	65.834	-	2.102.481
RR	1.629.996	8.188	593	-	279	-	45	-	-	-	8.249	80.670	1.504	42.886	-	1.772.411
RS	1.547.271	62.610	155.795	1	382.489	29.461	4.239	-	-	-	7.830	1.147.762	4.207	298.165	-	3.639.852
SC	840.920	40.735	55.703	2	234.848	28.132	4.443	-	-	-	4.256	602.913	1.648	176.378	-	1.989.980
SE	2.730.327	13.416	3.885	-	1.617	15.319	5.743	119.240	84.786	17.493	13.817	308.094	1.649	127.821	-	3.443.207
SP	651.071	203.497	483.027	37	899.753	121.152	20.557	64.259	45.882	-	3.325	4.999.891	5.205	336.982	-	7.840.637
TO	2.851.688	22.468	1.221	-	1.778	24.009	877	-	-	-	14.431	222.312	1.643	181.892	-	3.322.320
<b>Brasil</b>	<b>65.707.105</b>	<b>1.116.708</b>	<b>1.555.243</b>	<b>4.295</b>	<b>4.498.765</b>	<b>1.061.908</b>	<b>570.605</b>	<b>3.533.754</b>	<b>2.566.959</b>	<b>8.563.604</b>	<b>330.224</b>	<b>19.348.814</b>	<b>107.671</b>	<b>58.745.66</b>	<b>4.335.721</b>	<b>119.165.943</b>

## ANEXO G - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2013 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	IPI Exportação	Recursos		Royalties		Royalties		FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
						Hídricos + Irrigação	Recursos Minerais	Lei nº 7.990/89	Exc. Produção	Partic. Especial							
AC	2.282.543	426	1.333	1	208	-	62	-	-	-	11.158	338.979	3.250	22.307	-	2.560.267	
AL	2.775.682	753	12.305	-	7.017	14.872	532	24.180	15.343	-	13.568	258.161	1.057	40.999	158.067	3.322.556	
AM	1.861.797	890	14.760	73	28.257	3.173	2.006	158.126	116.231	85.257	9.101	538.117	2.668	48.259	313.760	3.182.474	
AP	2.276.538	362	5.953	107	9.455	1.430	3.705	-	-	-	11.128	139.376	458	20.268	-	2.468.781	
BA	6.269.287	3.519	54.431	-	232.139	42.270	13.749	192.033	118.730	116.70	30.646	1.797.548	3.480	182.738	899.232	9.851.472	
CE	4.895.291	1.958	23.854	1	29.548	-	1.152	14.333	9.635	-	23.929	513.192	2.355	74.970	357.257	5.947.476	
DF	460.512	1.006	15.812	-	5.668	480	855	-	-	-	-	763.805	17.522	127.692	-	1.393.352	
ES	1.000.823	1.136	62.436	-	252.369	2.664	3.447	507.735	409.104	1.064.065	4.892	618.265	789	36.984	-	3.964.709	
GO	1.896.960	2.663	19.547	1	81.813	91.605	19.571	-	-	-	9.273	129.656	1.464	120.241	-	2.372.795	
MA	4.816.093	1.649	24.586	-	44.581	5.706	1.542	14.880	11.160	122	23.542	441.672	2.076	169.233	597.670	6.154.513	
MG	2.972.110	5.997	188.982	17	657.024	156.949	340.421	-	-	-	14.528	1.316.373	3.688	454.958	-	6.111.048	
MS	888.731	1.351	18.082	-	65.266	39.306	7.818	-	-	-	4.344	158.060	1.228	51.571	-	1.235.756	
MT	1.539.866	1.701	28.424	1.986	55.405	12.584	4.796	-	-	-	7.527	294.436	1.447	111.668	-	2.059.841	
PA	4.078.019	1.721	63.907	1.710	278.052	93.515	229.999	-	-	-	19.934	404.792	3.036	60.956	763.155	5.998.796	
PB	3.195.227	1.040	4.210	1	5.227	-	1.149	-	-	-	15.619	178.402	3.779	148.514	79.224	3.652.392	
PE	4.603.918	1.946	21.757	-	33.143	13.105	1.759	-	-	-	22.505	1.709.271	2.353	98.821	220.999	6.729.576	
PI	2.883.304	1.270	4.418	2	860	1.136	521	-	-	-	14.094	253.768	1.419	112.087	167.115	3.439.993	
PR	1.923.715	3.465	147.660	-	340.707	232.673	3.755	8.337	-	-	9.404	1.222.264	1.618	207.057	-	4.100.654	
RJ	1.019.305	2.746	85.894	58	848.989	10.263	4.519	2.165.537	1.567.102	6.582.020	4.983	749.557	6.508	185.209	-	13.232.689	
RN	2.787.558	1.027	5.304	-	4.086	-	709	201.282	136.038	27.285	13.626	208.205	1.166	47.271	6.821	3.440.378	
RO	1.878.611	751	3.652	217	7.978	9.187	1.342	-	-	-	9.183	191.594	735	61.043	-	2.164.294	
RR	1.655.161	395	560	-	237	-	76	-	-	-	8.091	80.868	1.102	15.413	-	1.761.903	
RS	1.571.158	2.990	147.102	1	353.822	41.686	4.589	-	-	-	7.680	1.063.755	1.955	286.337	-	3.481.075	
SC	855.902	1.958	52.595	47	231.746	36.370	5.240	-	-	-	4.174	620.790	839	134.732	-	1.942.392	
SE	2.772.479	652	3.668	-	2.118	10.427	5.219	114.023	80.930	14.435	13.553	287.462	728	27.662	-	3.333.356	
SP	667.215	9.620	456.073	72	894.684	99.487	15.871	109.118	75.850	80.061	3.262	5.138.457	2.986	302.280	-	7.855.035	
TO	2.895.714	1.071	1.153	6	3.023	22.900	1.062	-	-	-	14.155	328.214	591	33.426	-	3.301.313	
<b>Brasil</b>	<b>66.721.519</b>	<b>54.062</b>	<b>1.468.457</b>	<b>4.302</b>	<b>4.473.422</b>	<b>941.785</b>	<b>675.486</b>	<b>3.509.584</b>	<b>2.540.122</b>	<b>7.864.914</b>	<b>323.901</b>	<b>19.645.040</b>	<b>70.296</b>	<b>3.182.695</b>	<b>3.563.300</b>	<b>115.038.885</b>	

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, NDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria.

**ANEXO H - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2014 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)**

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Quero	IPI-Exportação	Recursos Hídricos + Itaipu		Recursos Minerais		Royalties Lei nº 7.990/89	Royalties Exc. Produção	Royalties Partic. Especial	HFP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
						Recursos Hídricos + Itaipu	Recursos Minerais	Lei nº 7.990/89	Royalties Exc. Produção	Royalties Partic. Especial	HFP	SUS	FNAS	FNDE				
AC	2.337.481	810	1.253	-	223	-	66	-	-	-	-	-	12.002	234.422	3.786	24.275	-	2.614.319
AL	2.842.489	1.434	11.564	-	3.967	11.786	624	26.530	16.985	-	-	-	14.595	262.726	3.174	60.109	168.414	3.424.397
AM	1.906.608	1.693	13.871	73	35.457	3.386	2.616	155.846	113.205	74.021	9.790	562.055	3.415	52.224	293.953	3.228.213	-	3.228.213
AP	2.331.331	689	5.594	99	8.052	1.681	3.426	-	-	-	-	-	11.971	130.836	704	21.264	-	2.515.647
BA	6.420.180	6.700	51.152	-	257.784	34.579	11.921	189.520	116.599	11.514	32.965	1.770.253	5.937	236.024	885.098	10.030.226	-	10.030.226
CE	5.013.114	3.729	22.417	-	28.922	-	1.496	12.349	8.161	-	-	-	25.740	535.578	2.954	153.379	378.818	6.186.658
DF	471.596	1.914	14.859	-	7.535	465	2.151	-	-	-	-	-	-	734.746	12.979	108.036	-	1.354.282
ES	1.024.911	2.163	58.675	-	227.451	2.169	3.412	545.882	439.417	1.117.862	5.263	639.789	2.693	41.307	-	-	-	4.110.994
GO	1.942.617	5.070	18.370	2	103.733	86.366	19.307	-	-	-	-	-	9.975	140.347	1.189	181.582	-	2.508.558
MA	4.592.009	3.139	23.105	1	40.573	6.245	1.368	32.671	24.503	3.172	25.324	404.850	4.312	101.057	631.087	6.233.398	-	6.233.398
MG	3.043.645	11.409	177.598	2	658.292	132.710	224.271	-	-	-	15.628	1.414.702	7.445	312.191	-	-	-	5.997.893
MS	910.121	2.573	16.992	-	82.078	34.698	8.836	-	-	-	4.673	209.406	2.503	53.113	-	-	-	1.334.993
MT	1.576.928	3.239	26.712	1.461	70.893	13.253	5.287	-	-	-	8.097	274.616	2.390	67.148	-	-	-	2.050.025
PA	4.176.171	3.276	60.057	1.380	269.486	94.049	138.963	-	-	-	21.443	394.979	2.556	81.607	848.141	6.092.108	-	6.092.108
PB	3.272.131	1.933	3.957	-	5.267	-	1.261	-	-	-	16.801	164.569	6.749	65.019	72.693	3.610.429	-	3.610.429
PE	4.714.728	3.706	20.447	-	18.985	10.446	1.862	-	-	-	24.208	1.704.604	4.262	151.177	333.684	6.990.111	-	6.990.111
PI	2.952.701	2.419	4.152	29	928	1.423	821	-	-	-	15.161	276.885	2.082	83.539	166.824	3.506.964	-	3.506.964
PR	1.970.016	6.595	138.765	-	360.701	233.843	4.051	9.982	-	-	10.115	1.240.055	4.952	162.322	-	-	-	4.141.378
RJ	1.043.838	5.225	80.719	37	771.607	8.326	5.105	2.190.445	1.589.951	5.865.638	5.360	722.418	9.445	110.385	-	-	-	12.408.498
RN	2.854.651	1.954	4.984	3	3.929	-	775	194.467	129.516	19.379	14.658	240.817	2.887	66.232	25.933	3.560.185	-	3.560.185
RO	1.923.827	1.430	3.432	243	13.049	22.947	1.678	-	-	-	9.878	213.696	617	76.062	-	-	-	2.266.859
RR	1.694.998	753	526	-	165	-	87	-	-	-	8.703	79.729	1.496	10.650	-	-	-	1.797.108
RS	1.608.974	5.688	138.240	1	438.679	57.382	4.902	-	-	-	8.261	1.070.139	1.583	138.905	-	-	-	3.472.753
SC	874.454	3.725	49.427	108	244.450	50.230	5.164	-	-	-	4.490	716.309	2.665	73.975	-	-	-	2.024.997
SE	2.839.209	1.241	3.447	1	2.139	8.316	3.665	114.654	81.554	11.211	14.578	238.868	1.518	61.733	-	-	-	3.382.114
SP	683.274	18.297	428.600	13	914.724	82.080	18.320	248.030	177.634	285.392	3.508	5.172.607	3.176	241.654	-	-	-	8.277.305
TO	2.965.410	2.037	1.084	1	4.551	22.996	837	-	-	-	15.226	298.352	1.403	25.928	-	-	-	3.337.825
<b>Brasil</b>	<b>68.327.412</b>	<b>102.890</b>	<b>1.379.999</b>	<b>3.453</b>	<b>4.573.618</b>	<b>919.376</b>	<b>472.273</b>	<b>3.720.356</b>	<b>2.697.525</b>	<b>7.388.190</b>	<b>348.414</b>	<b>19.848.333</b>	<b>98.875</b>	<b>2.760.878</b>	<b>3.806.645</b>	<b>116.448.238</b>	<b>-</b>	<b>116.448.238</b>

Fonte: STN, ANEEL, DNPM, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOFS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria.

## ANEXO I - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2015 - Deflacionadas a Preços de 2016 pelo IPCA (em R\$ Milhares)

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	IPI Exportação	Recursos		Royalties Lei n° 7.990/89	Royalties Exc. Produção	Royalties Partic. Especial	FEP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (FNDE)	Total das Transferências por Estado
						Hídricos + Itaipu	Recursos Minerais									
AC	2.221.914	2.735	1.132	-	151	-	62	-	-	-	3.204	223.859	2.084	21.026	-	2.481.166
AL	2.701.954	4.936	10.449	-	2.361	10.103	702	17.774	11.506	-	9.977	280.851	1.381	24.109	186.502	3.262.604
AM	1.812.344	5.551	12.534	40	32.095	2.943	2.055	103.073	71.592	33.952	6.692	547.724	1.221	109.716	347.205	3.088.737
AP	2.216.088	2.365	5.055	145	9.016	5.302	1.367	-	-	-	8.183	137.793	530	17.462	-	2.403.786
BA	6.102.761	24.777	46.220	-	224.339	31.011	9.389	116.935	70.449	8.358	22.334	1.608.851	1.928	88.503	844.758	9.201.314
CE	4.765.261	13.123	20.256	-	39.900	-	1.368	7.437	4.818	-	17.395	508.021	2.774	210.452	414.003	6.005.007
DF	448.280	6.770	13.427	-	6.188	408	748	-	-	-	-	667.212	9.932	56.022	-	1.208.987
ES	974.239	7.657	53.018	-	229.957	1.345	4.097	365.675	298.406	647.139	3.397	588.709	389	28.918	-	3.203.146
GO	1.846.572	17.362	16.598	-	93.834	71.984	19.549	-	-	-	6.818	122.348	678	60.714	-	2.236.990
MA	4.688.186	10.366	20.877	-	32.611	5.234	1.650	19.925	14.944	3.637	17.311	358.990	1.077	51.583	705.250	5.932.122
MG	2.893.164	39.410	160.475	-	583.792	93.841	157.837	-	-	-	10.683	1.185.226	2.773	179.314	-	5.306.515
MS	865.124	9.205	15.354	-	77.766	28.365	5.487	-	-	-	3.194	120.648	1.123	23.887	-	1.130.154
MT	1.498.994	11.236	24.137	2.616	65.425	11.862	3.393	-	-	-	5.535	294.392	1.089	41.471	-	1.960.120
PA	3.969.698	11.375	54.267	2.103	255.716	84.680	105.779	-	-	-	14.658	348.527	2.528	52.875	920.884	5.823.090
PB	3.110.334	7.158	3.575	-	4.283	-	1.470	-	-	-	11.485	151.428	4.582	47.669	113.144	3.455.148
PE	4.481.628	13.095	18.475	1	60.430	8.101	1.173	-	-	-	16.548	1.576.010	1.456	106.449	286.859	6.570.226
PI	2.806.717	8.806	3.751	2	930	1.147	491	-	-	-	10.364	247.787	1.130	24.489	165.704	3.271.318
PR	1.872.617	22.704	125.386	-	322.748	207.521	3.974	5.745	-	-	6.914	1.202.083	1.330	95.825	-	3.866.849
RJ	992.230	17.372	72.937	134	613.020	5.473	4.004	1.424.299	1.029.686	2.719.800	3.664	649.926	6.610	81.987	-	7.621.642
RN	2.713.514	6.725	4.504	-	3.291	-	691	113.102	73.904	2.822	10.019	214.575	367	31.179	82.671	3.257.365
RO	1.828.711	4.861	3.101	404	14.588	56.372	1.508	-	-	-	6.752	210.982	418	32.609	-	2.160.308
RR	1.611.196	2.623	476	-	91	-	49	-	-	-	3.949	77.504	595	10.400	-	1.708.883
RS	1.529.425	19.799	124.912	1	430.036	55.185	4.406	-	-	-	5.647	906.154	1.048	106.607	-	3.203.222
SC	831.220	12.340	44.661	62	222.990	50.839	5.106	-	-	-	3.069	614.637	480	77.192	-	1.863.097
SE	2.698.836	4.377	3.115	-	1.361	7.297	3.744	60.869	43.002	108	9.965	221.322	601	18.320	-	3.072.917
SP	649.492	62.466	337.277	-	837.928	64.960	20.427	249.837	181.174	535.393	2.398	5.163.430	1.604	186.688	-	8.343.104
TO	2.818.797	7.601	979	2	4.792	19.837	725	-	-	-	10.408	283.960	966	22.047	-	3.170.135
<b>Brasil</b>	<b>64.949.245</b>	<b>358.794</b>	<b>1.246.950</b>	<b>5.522</b>	<b>4.189.641</b>	<b>823.833</b>	<b>362.255</b>	<b>2.484.691</b>	<b>1.799.480</b>	<b>3.951.209</b>	<b>238.164</b>	<b>18.512.949</b>	<b>50.697</b>	<b>1.807.542</b>	<b>4.066.980</b>	<b>104.847.950</b>

Fonte: STN, ANEEL, DNP, ANP, PORTAL TRANSPARENCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria.

**ANEXO J - Transferências Fiscais da União aos Estados em 2016 (em R\$ Milhares)**

ESTADOS	FPE	CIDE	Lei Kandir	IOF-Ouro	Exportação	Recursos		Royalties Lei nº 7.990/89	Royalties Exc. Produção	Royalties Partic. Especial	FIP	SUS	FNAS	FNDE	Comp. FUNDEB (até julho - FNDE)	Total das Transferências por Estado
						PI Hidricos + Itaipu	Recursos Minerais									
AC	2.433.352	7.100	1.065	-	222	-	53	-	-	-	7.631	216.756	1.162	18.544	-	2.685.886
AL	2.944.570	12.844	9.831	-	1.908	8.073	723	13.740	8.867	-	8.930	241.198	1.023	22.162	86.781	3.360.650
AM	2.065.048	14.118	11.792	74	22.931	1.186	2.087	82.212	57.992	24.405	8.163	351.045	2.815	42.688	200.136	3.086.693
AP	2.401.243	5.924	4.756	147	6.774	5.804	3.963	-	-	-	6.990	129.809	470	11.728	-	2.577.607
BA	6.485.613	62.812	43.485	-	164.935	28.738	7.830	87.757	52.096	5.285	16.180	1.359.817	5.465	103.149	519.883	8.943.045
CE	5.076.173	34.087	19.057	1	24.429	-	1.766	5.603	3.617	-	12.923	601.556	1.601	49.593	248.660	6.079.067
DF	479.792	17.807	12.632	-	5.621	282	685	-	-	-	-	718.222	14.424	38.484	-	1.287.930
ES	1.095.462	20.092	49.881	-	214.635	816	3.205	281.460	227.263	546.089	4.035	585.914	1.785	10.442	-	3.041.079
GO	1.988.403	46.944	15.616	2	83.544	65.817	22.965	-	-	-	5.324	87.664	2.966	87.806	-	2.407.252
MA	5.029.232	28.329	19.642	0	44.253	4.146	741	20.353	15.265	582	13.564	399.189	3.913	46.376	438.159	6.063.744
MG	3.121.338	102.727	150.978	4	409.181	116.731	204.346	-	-	-	8.798	1.175.587	5.527	492.293	-	5.787.512
MS	967.197	24.219	14.445	-	66.817	34.048	9.222	-	-	-	3.448	163.553	2.634	24.368	-	1.309.952
MT	1.591.618	30.729	22.708	3.769	49.287	13.613	3.719	-	-	-	3.941	242.796	2.038	42.070	-	2.006.288
PA	4.288.045	29.938	51.055	4.246	181.390	63.579	121.960	-	-	-	12.199	342.547	5.521	28.462	574.894	5.703.857
PB	3.322.438	18.702	3.364	-	3.575	-	1.476	-	-	-	8.656	147.429	7.563	124.261	53.409	3.695.873
PE	4.729.887	33.571	17.382	-	17.667	4.161	942	-	-	-	11.087	1.451.205	4.788	78.441	152.990	6.502.131
PI	3.018.195	22.792	3.529	1	806	1.066	344	-	-	-	8.297	323.050	2.881	34.627	99.454	3.515.042
PR	1.975.989	59.189	117.966	-	284.985	228.926	3.638	4.032	-	-	4.624	1.217.279	5.199	116.551	-	4.018.379
RJ	1.189.321	46.242	68.621	242	615.363	7.470	3.312	1.150.036	835.957	2.061.630	5.888	712.072	9.932	58.139	-	6.764.245
RN	2.923.299	17.433	4.237	-	4.188	-	707	80.233	51.022	-	8.150	223.146	1.802	24.094	-	3.338.311
RO	2.027.842	13.024	2.918	459	12.446	54.533	1.901	-	-	-	6.887	226.844	607	47.573	-	2.395.035
RR	1.756.756	6.817	447	-	63	-	38	-	-	-	5.346	78.806	1.576	7.552	-	1.857.400
RS	1.579.294	51.433	117.520	-	303.694	54.758	4.091	-	-	-	2.942	813.939	4.346	89.610	-	3.021.627
SC	912.329	33.276	42.018	4	202.718	52.278	4.334	-	-	-	2.993	541.711	2.246	60.871	-	1.854.689
SE	2.859.686	11.381	2.931	-	1.053	6.217	3.285	40.900	28.911	43	6.951	332.733	2.149	16.568	-	3.212.808
SP	679.246	162.722	364.359	67	681.519	96.948	13.389	214.026	156.255	396.424	1.456	4.718.560	4.705	205.862	-	7.695.539
TO	2.969.418	19.659	921	-	3.591	13.416	806	-	-	-	6.840	285.954	1.574	25.468	-	3.329.648
<b>Brasil</b>	<b>69.910.785</b>	<b>933.913</b>	<b>1.173.158</b>	<b>9.017</b>	<b>3.407.595</b>	<b>864.608</b>	<b>421.530</b>	<b>1.980.352</b>	<b>1.437.245</b>	<b>3.034.459</b>	<b>192.354</b>	<b>17.788.381</b>	<b>100.713</b>	<b>1.907.802</b>	<b>2.379.366</b>	<b>105.541.279</b>

Fonte: STN, ANEEL, DNPA, ANP, PORTAL TRANSPARÊNCIA, SIOPS, MDS, ACESSO À INFORMAÇÃO E FNDE. Elaboração Própria.

<b>ANEXO K - População Residente Estimada 2007-2016</b>										
<b>UF</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
AC	694.459	709.020	723.900	733.559	751.766	765.873	779.572	793.077	806.382	816.687
AL	3.155.382	3.184.011	3.211,18	3.120.494	3.261.093	3.284.314	3.305.800	3.326.000	3.344.961	3.358.963
AM	3.409.727	3.480.850	3.550.682	3.483.985	3.688.749	3.757.225	3.823.475	3.888.568	3.952.460	4.001.667
AP	637.830	655.338	672.742	669.526	706.439	723.148	739.312	755.227	770.903	782.295
BA	14.473.675	14.583.693	14.689.017	14.016.906	14.884.785	14.976.893	15.062.681	15.143.803	15.220.335	15.276.566
CE	8.343.704	8.428.006	8.508.804	8.452.381	8.659.725	8.731.251	8.798.376	8.862.416	8.923.524	8.963.663
DF	2.446.872	2.502.322	2.559.477	2.570.160	2.677.686	2.739.369	2.800.812	2.862.843	2.925.260	2.977.216
ES	3.562.203	3.611.278	3.659.930	3.514.952	3.755.415	3.802.948	3.848.983	3.894.266	3.938.764	3.973.697
GO	5.879.886	5.980.755	6.079.696	6.003.788	6.271.124	6.365.227	6.455.740	6.544.263	6.630.851	6.695.855
MA	6.404.760	6.478.049	6.548.538	6.574.789	6.680.594	6.743.201	6.801.826	6.857.542	6.910.367	6.954.036
MG	19.659.365	19.835.757	20.006.244	19.597.330	20.328.195	20.482.274	20.627.585	20.766.776	20.899.890	20.997.560
MS	2.390.412	2.425.518	2.460.321	2.449.024	2.528.572	2.562.502	2.595.311	2.627.523	2.659.102	2.682.386
MT	2.921.397	2.968.230	3.014.405	3.035.122	3.104.294	3.148.668	3.191.411	3.233.226	3.274.089	3.305.531
PA	7.313.634	7.433.725	7.549.100	7.581.051	7.774.680	7.884.801	7.990.336	8.093.074	8.192.970	8.272.724
PB	3.727.687	3.761.106	3.793.988	3.766.528	3.857.686	3.888.942	3.918.896	3.948.037	3.976.321	3.999.415
PE	8.764.827	8.845.830	8.925.081	8.796.448	9.077.578	9.152.024	9.223.201	9.292.357	9.359.494	9.410.336
PI	3.089.064	3.109.630	3.128.402	3.118.360	3.160.704	3.174.602	3.186.725	3.197.383	3.206.665	3.212.180
PR	10.462.827	10.561.726	10.658.450	10.444.526	10.844.407	10.935.031	11.021.540	11.105.410	11.186.588	11.242.720
RJ	15.768.175	15.882.509	15.993.239	15.989.929	16.202.966	16.303.647	16.398.813	16.490.177	16.577.749	16.635.996
RN	3.156.231	3.196.028	3.235.006	3.168.027	3.310.210	3.347.048	3.382.374	3.416.813	3.450.361	3.474.998
RO	1.598.240	1.622.346	1.645.965	1.562.409	1.690.710	1.712.488	1.733.265	1.753.407	1.772.941	1.787.279
RR	430.976	441.912	452.416	450.479	472.457	482.096	491.259	500.133	508.736	514.229
RS	10.853.734	10.916.824	10.976.505	10.693.929	11.085.455	11.135.669	11.181.806	11.224.777	11.264.688	11.286.500
SC	6.096.955	6.188.896	6.281.506	6.248.436	6.467.375	6.561.866	6.654.608	6.746.997	6.838.878	6.910.553
SE	2.045.256	2.072.754	2.099.681	2.068.017	2.151.629	2.177.096	2.201.539	2.225.393	2.248.682	2.265.779
SP	41.306.571	41.742.009	42.167.949	41.262.199	42.987.339	43.387.111	43.769.155	44.140.082	44.499.755	44.749.699
TO	1.360.075	1.381.727	1.402.901	1.383.445	1.443.664	1.463.593	1.482.683	1.501.282	1.519.385	1.532.902
<b>TOTAL</b>	<b>189.953.924</b>	<b>191.999.849</b>	<b>193.995.123</b>	<b>190.755.799</b>	<b>197.825.297</b>	<b>199.688.907</b>	<b>201.467.084</b>	<b>203.190.852</b>	<b>204.860.101</b>	<b>206.081.432</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Obs.: Em 2010 utilizou-se o Censo Demográfico, em 2016 a estimativa populacional e os demais anos a PNAD.

**ANEXO L - Variação estadual das transferências fiscais com a repartição dos royalties e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares)**

Simulação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AC	-388.129,99	-1.324.575,27	4.816.598,99	152.595,24	-227.248,61	532.439,08	-734.355,84	-946.833,56	-521.874,13	158.985,32	-219.580,51	537.551,15	127.531,03	-257.225,66	512.887,71
AL	-413.754,76	-255.974,04	448.560,80	1.158.373,84	794.684,39	1.522.063,30	561.720,17	267.350,26	856.090,09	1.203.419,12	848.738,72	1.558.099,52	1.033.345,86	644.650,80	1.422.040,91
AM	-585.051,23	-458.140,91	-605.602,46	-34.506,03	-143.440,71	74.428,66	-68.006,98	-208.455,20	72.441,24	-15.172,72	-120.240,74	89.895,31	-130.040,33	-258.081,88	-1.998,78
AP	-366.234,67	-1.330.009,03	4.891.815,75	104.811,15	-264.127,75	473.799,05	-814.025,51	-999.779,58	-628.271,45	107.022,58	-261.498,03	475.543,20	103.414,91	-265.827,24	472.657,06
BA	-567.034,24	-112.816,71	-3.691.774,96	-1.647.796,09	-1.253.087,11	-2.042.505,08	163.616,64	64.100,63	263.132,65	-1.542.471,26	-1.126.697,30	-1.958.245,21	-1.977.652,20	-1.648.914,44	-2.306.389,96
CE	-408.236,34	-2.958,61	-1.895.208,82	-71.439,03	-53.844,64	-89.073,43	502.581,60	320.587,12	684.576,08	-3.014,55	28.288,74	-34.317,84	-283.460,89	-308.246,87	-258.674,91
DF	59.478,56	73.317,05	-64.553,32	-2.280,09	17.159,18	-21.719,35	-77.723,08	-23.348,63	-132.097,53	-12.891,72	4.423,22	-30.208,66	47.336,37	76.698,93	17.973,82
ES	-1.667.937,68	-1.582.173,03	-1.845.268,23	-1.459.327,31	-1.490.916,21	-1.427.738,41	-1.716.259,71	-1.667.988,50	-1.764.530,91	-1.460.737,10	-1.492.607,96	-1.428.866,24	-1.388.143,25	-1.405.495,34	-1.370.791,17
GO	977.363,11	1.173.728,76	102.148,03	985.793,44	1.034.119,67	937.467,22	733.302,34	891.855,85	574.748,83	998.052,61	1.048.830,67	947.274,55	1.135.116,11	1.213.306,87	1.056.925,35
MA	-1.197.346,63	-742.800,82	-1.949.538,23	95.917,95	-119.752,59	311.588,49	311.871,00	-67.810,86	691.552,85	165.609,56	-36.122,66	367.341,78	-206.133,80	-482.214,70	69.947,09
MG	2.391.624,75	3.176.221,52	-449.197,62	831.487,84	1.434.419,36	228.556,32	1.624.973,09	2.133.422,53	1.066.523,66	747.737,13	1.333.918,50	161.555,75	1.117.025,26	1.777.064,26	456.986,26
MS	296.184,30	306.167,64	688.302,41	735.927,44	625.572,07	846.283,82	293.060,81	297.995,27	288.126,55	738.100,32	628.179,52	848.021,13	802.718,72	705.721,60	899.715,84
MT	-18.142,59	38.333,28	18.513,30	272.654,74	212.400,65	332.908,82	-92.798,68	-45.591,17	-140.006,18	282.577,32	224.307,75	340.846,89	338.582,01	315.513,38	401.650,64
PA	-855.002,21	-494.716,31	-2.103.857,25	-482.570,71	-483.693,86	-479.447,55	35.579,62	-135.326,92	226.486,15	-429.865,84	-422.448,02	-437.283,66	-692.953,99	-738.133,81	-647.754,18
PB	-742.457,82	-525.620,65	-247.397,29	728.369,97	405.915,24	1.050.824,71	127.808,52	-107.425,98	363.043,02	747.076,83	428.365,47	1.065.790,19	646.139,82	307.239,06	985.040,29
PE	-1.223.019,26	-871.394,82	-2.771.484,63	-1.189.174,62	-1.107.459,82	-1.270.889,43	-373.574,96	-532.790,11	-194.359,81	-1.143.848,22	-1.053.068,14	-1.234.628,31	-1.433.699,68	-1.400.889,88	-1.466.509,48
PI	-672.338,82	-528.435,85	440.709,46	1.088.272,80	672.547,72	1.503.997,89	219.730,91	-49.609,12	489.070,94	1.119.216,23	709.679,83	1.528.752,62	1.019.964,48	590.577,73	1.449.351,23
PR	933.110,20	1.131.811,44	-785.307,70	108.847,88	371.895,65	-154.199,89	292.410,70	594.594,97	-9.773,56	75.575,67	331.969,01	-180.817,66	298.470,52	599.442,82	-2.501,78
RJ	-4.117.370,08	-3.949.633,30	-6.811.702,94	-5.056.887,45	-5.515.022,10	-6.598.732,80	-5.011.808,54	-4.629.423,46	-5.394.191,63	-6.116.380,96	-5.586.414,32	-6.646.347,61	-5.933.053,66	-5.366.421,55	-6.499.685,77
RN	-785.663,77	-652.442,92	-283.457,81	316.036,01	66.998,57	565.073,45	-185.571,51	-333.517,22	-17.225,80	346.946,54	104.091,21	589.801,88	267.561,58	8.829,26	526.293,90
RO	-567.807,93	-750.275,44	1.191.082,17	369.978,37	81.913,10	658.043,63	-347.690,04	-492.620,78	-202.759,30	370.155,83	82.126,05	658.185,60	368.980,47	80.715,62	657.245,31
RR	830.776,15	-843.131,46	8.018.805,99	486.221,75	144.388,07	828.055,44	-366.982,78	-538.396,30	-195.569,25	490.588,74	149.628,46	831.549,03	485.669,88	143.725,82	827.613,94
RS	1.300.879,13	1.496.864,73	-336.017,46	545.917,74	790.446,96	301.388,51	871.778,91	1.096.809,80	646.748,02	492.496,49	726.341,47	258.651,52	660.102,50	927.468,67	392.736,32
SC	620.434,13	760.763,26	-73.938,77	557.542,31	609.799,12	505.283,50	400.302,93	530.068,65	270.537,21	504.197,74	545.785,64	462.609,84	672.694,88	747.982,20	597.407,55
SE	-1.088.737,66	-1.152.931,98	267.142,05	-21.732,39	-312.612,29	269.147,50	-646.813,22	-839.015,98	-464.610,47	756,5	-285.623,61	287.138,62	-62.579,95	-361.629,36	236.469,45
SP	8.518.038,41	8.698.543,61	1.735.960,32	2.568.233,72	4.144.599,12	991.866,32	5.192.148,17	6.454.450,53	3.929.845,81	2.281.213,44	3.800.174,78	762.252,09	3.095.033,34	4.776.758,67	1.413.308,02
TO	-963.623,05	-1.278.320,14	1.274.868,41	-141.268,48	-433.653,19	151.116,23	-895.476,54	-1.033.300,24	-757.652,85	-103.345,61	-390.545,75	179.854,52	-131.969,97	-422.494,98	158.555,04

Fonte: Elaboração própria.

## ANEXO M - Variação estadual das transferências fiscais sem a repartição dos royalties e compensações financeiras no modelo de equalização (em R\$ Milhares)

Simulação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
AC	-536.104,98	-1.434.187,20	3.887.124,81	-134.222,68	-483.356,41	174.911,05	-922.761,82	-1.106.874,96	-738.648,89	-148.685,89	-476.712,02	179.340,65	-175.940,76	-509.118,11	157.536,59
AL	-687.214,21	-550.493,61	59.810,57	675.035,26	339.899,26	990.171,26	138.036,36	-97.034,43	413.107,15	714.066,88	406.737,20	1.021.396,55	566.698,82	229.895,54	903.502,11
AM	-568.241,07	-458.279,59	-586.054,65	-91.201,03	-183.592,66	3.190,60	-120.229,32	-241.927,35	1.468,50	-74.448,77	-165.489,95	16.392,41	-173.981,26	-284.928,94	-63.033,59
AP	-501.684,64	-1.423.438,43	3.967.757,05	-180.133,04	-499.855,00	139.548,92	-976.340,02	-1.137.295,45	-815.384,59	-178.254,17	-497.576,35	141.066,02	-181.380,20	-501.327,60	138.567,19
BA	-1.292.109,93	-898.531,59	-3.999.689,88	-2.238.581,35	-1.886.573,01	-2.570.601,69	-659.002,78	-745.233,15	-572.772,41	-2.137.323,65	-1.777.056,57	-2.497.590,73	-2.514.406,34	-2.229.556,40	-2.799.257,28
CE	-1.015.285,43	-664.113,30	-2.303.743,33	-723.468,74	-708.205,92	-738.731,57	-226.063,98	-383.761,74	-683.663,33	-664.161,77	-637.037,55	-691.286,00	-907.167,82	-928.644,81	-885.090,83
DF	-99.939,17	-87.948,15	-207.412,47	-153.452,88	-136.608,80	-170.296,95	-218.824,04	-171.708,72	-265.939,37	-162.647,83	-147.642,74	-177.652,91	-110.460,34	-85.017,76	-133.902,92
ES	-114.681,19	-40.368,34	-268.339,67	66.077,17	38.705,47	93.448,87	-156.554,11	-114.727,23	-198.380,98	84.855,59	37.339,57	92.471,61	127.757,97	112.722,43	142.793,51
GO	660.494,39	830.644,73	-97.877,27	667.799,25	709.673,80	623.924,70	449.016,35	586.402,36	311.630,13	678.421,79	722.420,85	634.422,73	797.186,95	864.939,06	729.434,87
MA	-1.665.639,98	-1.271.777,17	-2.317.412,10	-545.029,47	-731.907,45	-358.151,50	-357.906,71	-686.900,08	-28.913,34	-484.641,87	-659.442,33	-309.841,41	-806.756,56	-1.045.979,96	-567.333,16
MG	2.141.630,38	2.388.232,76	-753.183,78	336.526,94	878.965,58	-163.911,70	1.044.079,91	1.527.974,93	560.184,88	283.957,35	791.381,84	-223.967,53	603.944,39	1.175.866,52	32.022,26
MS	147.241,39	135.417,83	487.016,74	528.283,72	432.661,06	623.906,37	144.540,39	145.816,59	140.265,20	530.166,51	434.920,41	625.412,61	586.158,19	502.110,43	670.205,95
MT	-225.734,43	-176.800,23	-193.976,20	262.367,2	-23.973,30	78.446,73	-290.427,74	-249.522,56	-331.332,93	34.834,61	-15.655,82	85.325,03	100.692,48	63.373,62	138.011,35
PA	-1.215.930,07	-903.763,25	-2.298.079,81	-893.239,11	-895.945,32	-890.532,91	444.263,16	-609.683,19	-278.843,13	-847.570,47	-841.142,95	-853.998,00	-1.075.535,70	-1.114.701,22	-1.036.370,17
PB	-1.037.739,77	-849.850,91	-608.771,07	236.728,80	-42.677,41	516.135,02	-283.656,18	-487.486,28	-79.826,08	252.938,25	-23.226,07	529.102,57	165.476,59	-128.180,07	459.133,24
PE	-1.822.024,79	-1.517.343,10	-3.163.766,13	-1.792.693,49	-1.721.892,82	-1.863.504,17	-1.085.983,45	-1.241.272,92	-930.683,97	-1.753.423,28	-1.671.762,57	-1.832.084,00	-2.004.578,34	-1.976.149,24	-2.033.008,45
PI	-965.797,27	-841.105,72	-1.343,75	559.768,25	199.543,52	919.992,99	-192.821,11	-426.203,57	40.361,35	586.580,65	231.718,40	941.442,91	500.579,25	128.116,73	372.641,80
PR	557.844,96	730.019,09	-931.159,81	-135.376,26	71.553,97	-384.306,49	2.880,47	264.522,37	-259.161,44	-185.206,54	36.657,64	-407.370,71	7.931,29	268.733,03	-252.860,45
RJ	3.240.249,51	3.385.593,01	905.616,89	1.539.662,61	2.029.187,57	1.090.137,64	2.465.220,84	2.796.554,82	2.133.886,86	1.508.111,62	1.967.326,39	1.048.896,86	1.666.964,27	2.157.949,56	1.175.978,98
RN	-779.811,83	-664.378,30	-344.653,64	174.806,25	-40.984,07	390.596,56	-259.662,11	-403.559,94	-113.964,28	201.590,15	-8.843,39	412.023,68	132.803,27	-91.387,63	356.994,18
RO	-719.944,56	-878.052,20	804.129,28	92.644,90	-136.962,92	342.252,73	-529.212,96	-654.795,09	-403.630,34	92.798,67	-136.778,40	342.375,74	91.780,22	-158.000,54	341.560,98
RPR	523.375,93	-927.056,79	6.751.789,66	224.824,42	-71.373,61	521.022,44	-514.475,16	-663.004,55	-365.945,77	228.608,40	-66.332,83	524.049,63	224.346,22	-71.547,44	520.639,89
RS	793.046,33	962.869,35	-625.318,44	138.876,19	330.760,14	-73.007,77	421.234,07	616.422,77	226.245,37	92.386,81	295.212,90	-110.039,27	237.816,99	469.489,11	6.144,87
SC	358.691,17	480.286,00	-242.981,19	304.195,57	349.475,96	238.915,17	167.948,04	280.389,71	55.506,38	257.972,63	294.008,44	221.936,82	403.974,97	469.311,25	338.738,70
SE	-1.128.341,55	-1.133.965,77	463.248,80	-203.784,18	-453.830,88	48.262,51	-745.415,14	-903.293,37	-587.536,92	-184.297,61	-432.446,99	63.851,77	-239.178,49	498.304,05	19.947,07
SP	7.134.239,29	7.290.665,59	1.274.935,67	1.978.768,53	3.344.683,17	612.851,88	4.252.383,78	5.346.165,59	3.158.601,97	1.730.066,18	3.046.242,35	413.890,00	2.435.239,07	3.892.449,82	978.028,32
TO	-1.180.589,47	-1.433.273,71	759.657,73	-468.021,31	-721.371,93	-214.670,70	-1.121.540,70	-1.240.964,58	-1.002.116,82	-436.894,24	-684.019,44	-189.769,04	459.964,17	-711.703,36	-208.224,99

Fonte: Elaboração própria.