

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

4. Tópico Especial: evolução das receitas disponíveis dos governos regionais 2002-2017

Este Tópico Especial dá continuidade a análises publicadas em edições anteriores do RAF sobre as receitas disponíveis nos níveis de governos federal, estadual e municipal. A Receita Disponível pode ser considerada uma medida simplificada do montante de recursos que o sistema fiscal (isto é, os sistemas tributário e de transferências legais e constitucionais) disponibiliza a cada unidade de governo para fins de provisão de bens e serviços públicos aos seus cidadãos, sendo que uma das principais vantagens deste indicador é explicitar o caráter descentralizador do sistema de partilha de receitas no Brasil.¹

No Tópico Especial *Receitas Disponíveis por Níveis de Governo 2002-2017*, do RAF de julho de 2018, o foco da análise recaiu sobre a distribuição dessas receitas entre os três níveis de governo.² Mostrou-se que o governo federal centraliza cerca de dois terços da arrecadação (20,6% do total de 31,1% do PIB em 2017) e, após as transferências, vê sua participação cair para menos da metade das receitas disponíveis (14,4% do PIB). A redistribuição favorece principalmente o governo municipal, que arrecada uma parcela pouco expressiva (2,1% do PIB) e se apropria de pouco mais de um quinto das receitas pós-transferências (6,6% do PIB); e, em menor medida, o governo estadual, que é responsável por em torno de um quarto da arrecadação (8,4% PIB) e fica com quase um terço das receitas disponíveis (10,1% do PIB). Outro resultado importante foi mostrar que, durante o período 2005-2017, houve uma ligeira desconcentração das receitas em favor do nível municipal de governo (cuja fatia cresceu de 17,9% para 21,2% das receitas disponíveis com correspondente queda da fatia do governo federal de 51,7% para 46,3%). Estas constatações são úteis para relativizar algumas ideias muitas vezes disseminadas no debate público de que o governo federal, por meio das contribuições sociais não compartilhadas, segue promovendo um processo de centralização das receitas disponíveis.

Uma limitação desta primeira análise é ter ficado restrita à distribuição vertical das receitas entre os três níveis de governo. O Tópico Especial *Receitas Disponíveis por Unidades da Federação*, publicado no RAF de setembro de 2018, procurou contornar esta limitação ao analisar a distribuição horizontal das receitas disponíveis entre as 27 Unidades da Federação (UFs).³ Os resultados indicaram que a combinação entre elevada desigualdade inicial na arrecadação própria com o limitado (e em alguns casos arbitrário) impacto redistributivo das transferências resulta em grandes disparidades de receitas disponíveis dos governos regionais. Para exemplificar, o Maranhão, que é a UF com o segundo menor

¹ Para fins de cálculo da receita disponível, toma-se como ponto-de-partida a arrecadação própria de cada unidade de governo que é somada às transferências legais e constitucionais recebidas e, em seguida, são subtraídas as transferências legais e constitucionais repassadas para outras unidades de governo. A arrecadação própria considera a soma da carga tributária de cada unidade de governo (exclusive os tributos destinados às entidades e fundos para-fiscais do Sistema S e FGTS) com outras receitas arrecadadas que, apesar de não integrarem a carga tributária, são repartidas entre os entes governamentais (sobretudo as multas e juros decorrentes do não pagamento dos tributos e as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais como os royalties do petróleo). No caso das transferências, é considerado um subgrupo formado pelos principais mecanismos de repartição legal e constitucional de receitas. São eles: Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM); Apoios Financeiros para os Estados e para os Municípios (AFE/AFM); Auxílios Financeiros para o Fomento a Exportações (FEX); compensação pela desoneração do ICMS (Lei Kandir); Fundo Especial do Petróleo (FEP); IRRF sobre a folha dos servidores estaduais e municipais; retorno do FUNDEB(EF); Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); transferências de Concursos de Prognósticos (TCP); Royalties hídricos, minerais e de petróleo e gás e a participação especial de petróleo e gás (Royalties/PE); e as cotas-parte do ITR, IOF-Ouro, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA. Trata-se exclusivamente de transferências legais e constitucionais e há outras transferências intergovernamentais não consideradas no cálculo como os repasses de fundos e programas da área social (FNDE, FNAS e FNS) ou aqueles de caráter discricionário por intermédio de convênios celebrados entre as unidades de governo.

² Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/542807/RAF17_JUN2018.pdf.

³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2018/setembro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-set-2018>.

indicador de desenvolvimento humano do país, dispunha de R\$ 3.357 por cidadão no ano de 2016 para financiamento das políticas públicas, que é cerca de um terço dos R\$ 9.966 disponíveis na mais desenvolvida, o Distrito Federal.

O presente Tópico Especial *Evolução das Receitas Disponíveis dos Governos Regionais 2002-2017* aprofunda as análises anteriores em duas direções. A primeira ao apresentar um maior grau de detalhamento das transferências intergovernamentais. A segunda ao analisar a evolução ao longo do tempo da receita disponível por habitante nos governos regionais. Antes disto, é preciso esclarecer que existem dezenas de fluxos de transferências que são canalizados para os governos regionais com distintas motivações. Para facilitar a exposição, as transferências foram classificadas de acordo com suas principais motivações, entre aquelas de caráter devolutivo, compensatório ou redistributivo. A Tabela 13 apresenta os respectivos montantes de transferências para os governos estaduais e municipais no período 2002-2017 seguindo esta tipologia.

De maneira simplificada, as transferências devolutivas são utilizadas para fazer com que retorne para os governos locais (municipais ou estaduais) uma parcela da receita arrecadada no seu território por níveis superiores de governo, a exemplo da cota-parte do ICMS que os governos estaduais repartem entre os seus municípios. Já as transferências compensatórias proveem uma espécie de compensação pelos impactos locais da exploração de recursos naturais (exemplo: royalties do petróleo) ou pelo fato de os governos regionais terem deixado de arrecadar sobre determinada base de competência, como é o caso dos repasses da Lei Kandir, destinados a ressarcir governos estaduais pela imunidade de ICMS sobre bens e serviços exportados. Sob uma perspectiva teórica, as transferências devolutivas e compensatórias possuem a característica comum de apresentarem uma relação mais estreita com as bases econômicas das jurisdições locais, tal qual ocorre com a arrecadação própria. Dado que estas bases econômicas estão desigualmente distribuídas no território, a arrecadação própria e as transferências devolutivas e compensatórias tendem a ser fontes geradoras de desigualdades nas receitas disponíveis, sobretudo em um país heterogêneo como o Brasil. As desigualdades de receitas podem ainda ser amplificadas quando os critérios que balizam o sistema de partilha estão mal calibrados e geram tratamentos arbitrários que beneficiam excessivamente determinado perfil de estados e municípios em detrimento dos demais.

Por outro lado, as transferências redistributivas, cujos repasses não possuem relação direta de proporcionalidade com as bases econômicas locais, constituem o instrumento por excelência para atenuar desigualdades de receitas e promover a equalização da capacidade de prestação de serviços públicos. Em particular, os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPM/FPE) redistribuem suas receitas a partir de critérios que mesclam aspectos populacionais, regionais e socioeconômicos (inverso da renda per capita) com a finalidade precípua de promover equalização fiscal. Mas há também transferências redistributivas vinculadas às políticas setoriais, sendo que o principal exemplo é o retorno do FUNDEB, com destinação exclusiva para políticas educacionais e repartição proporcional ao número de alunos matriculados na rede pública de ensino. A efetividade da ação distributiva dependerá de aspectos como o grau de desigualdades iniciais, volume de recursos repassados e desenho do sistema de transferências. Dependendo deste desenho, o impacto redistributivo das transferências pode ser reduzido pelo seu efeito contraproducente de desincentivo à arrecadação própria. Tal fato ocorre quando há margem para que as autoridades locais oportunisticamente socializem o custo da provisão de serviços públicos no seu território.

Feitas estas considerações prévias, cabe passar para a análise das informações sobre as receitas disponíveis dos governos municipais e estaduais que estão apresentadas na Tabela 13. Em 2017, por exemplo, as receitas disponíveis dos governos municipais alcançaram R\$ 434,1 bilhões, subdivididas entre pouco menos de terço proveniente da arrecadação própria das prefeituras (R\$ 135,7 bilhões), um montante próximo de transferências devolutivas e compensatórias (R\$ 129,2 bilhões) e a maior parcela correspondente às transferências redistributivas (R\$ 169,3 bilhões ou 39% do total). Nos governos estaduais as receitas disponíveis alcançaram R\$ 566,3 bilhões, das quais a parcela majoritária advém da

arrecadação líquida (R\$ 404,2 bilhões ou 71% do total), uma parcela residual é de transferências devolutivas e compensatórias (R\$ 56,8 bilhões) e cerca de um quinto de transferências redistributivas (R\$ 105,4 bilhões). Ou seja, a principal fonte de financiamento no nível municipal é composta pelas transferências redistributivas e no nível estadual pela arrecadação própria.

TABELA 13. RECEITAS DISPONÍVEIS DOS GOVERNOS REGIONAIS, 2002 A 2017.

Discriminação	Valores constantes em bilhões de R\$ de 2017 (corrigidos pelo IPCA)																Tx. de cresc. (ao ano)	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2004-2013	2014-2017
Governos Municipais																		
Arrecadação própria	60,9	62,2	69,2	72,0	79,2	87,5	94,6	98,7	111,3	120,9	129,3	134,7	140,5	137,6	131,5	135,7	8,0%	0,2%
Transferências devolutivas e compensatórias	76,8	77,0	82,9	87,4	95,1	96,8	110,3	102,1	115,6	121,8	129,6	135,6	137,4	130,0	124,9	129,2	5,8%	-1,2%
Transferências devolutivas	69,0	68,3	73,8	77,1	83,8	86,2	96,6	91,9	103,9	108,5	114,7	121,5	122,8	119,2	115,4	118,4	5,9%	-0,6%
Transferências compensatórias	7,8	8,7	9,2	10,3	11,3	10,6	13,7	10,2	11,8	13,3	14,9	14,1	14,6	10,8	9,5	10,8	4,9%	-6,5%
Desonerações das exportações	3,2	2,8	2,9	3,1	3,0	2,8	3,3	2,4	2,5	2,6	2,4	1,7	2,3	2,1	2,3	1,8	-5,0%	2,0%
Exploração de recursos naturais	4,6	5,9	6,3	7,2	8,3	7,8	10,4	7,8	9,3	10,8	12,5	12,5	12,3	8,7	7,2	9,0	7,7%	-7,9%
Transferências redistributivas	77,8	73,4	79,7	91,8	98,4	112,2	135,8	135,2	143,0	162,3	163,9	170,3	174,8	170,5	175,0	169,3	8,8%	-0,2%
Fundos de participação	47,9	43,6	45,1	52,8	56,2	62,2	73,6	69,2	68,7	78,6	77,1	80,0	81,8	77,8	83,3	78,5	6,3%	-0,5%
Vinculadas às políticas setoriais	29,9	29,8	34,6	39,0	42,3	49,9	62,2	66,1	74,3	83,7	86,9	90,3	93,0	92,7	91,6	90,7	11,7%	0,1%
Receita disponível	215,5	212,7	231,9	251,2	272,8	296,4	340,7	336,0	369,9	405,0	422,9	440,6	452,7	438,1	431,4	434,1	7,6%	-0,4%
Governos Estaduais																		
Arrecadação líquida	237,8	238,4	260,6	273,8	289,8	308,2	336,0	334,6	366,9	382,4	400,2	420,3	421,8	404,3	392,1	404,2	5,8%	-1,0%
Arrecadação própria	319,9	320,2	350,0	367,6	391,9	416,9	459,5	456,5	506,2	527,2	552,7	581,5	581,4	557,2	538,0	553,0	6,1%	-1,2%
Transferências para os municípios	-82,1	-81,9	-89,4	-93,9	-102,1	-108,7	-123,5	-121,9	-139,3	-144,8	-152,5	-161,2	-159,6	-152,9	-145,9	-148,9	7,0%	-2,0%
Transferências devolutivas e compensatórias	29,3	32,0	33,4	36,3	40,2	39,9	48,2	39,2	46,8	49,0	53,5	54,1	59,2	55,0	52,4	56,8	5,4%	1,2%
Transferências devolutivas	13,4	15,1	15,5	16,3	18,7	20,6	23,0	21,2	25,8	26,6	29,3	32,8	35,8	37,5	37,9	39,5	8,0%	4,8%
Transferências compensatórias	15,9	16,9	17,9	20,0	21,5	19,3	25,2	18,0	20,9	22,3	24,2	21,3	23,4	17,4	14,5	17,3	2,4%	-5,1%
Desonerações das exportações	9,5	8,0	8,8	9,3	9,0	8,5	10,0	7,1	7,5	7,7	7,2	5,0	6,8	6,3	6,9	5,4	-4,5%	2,0%
Exploração de recursos naturais	6,4	8,9	9,1	10,7	12,5	10,8	15,2	10,9	13,4	14,6	17,0	16,3	16,6	11,1	7,6	11,9	6,2%	-7,6%
Transferências redistributivas	67,2	61,3	63,1	73,2	77,7	87,6	100,3	95,5	99,2	112,3	110,7	112,4	112,6	109,0	111,2	105,4	6,3%	-1,6%
Fundos de participação	53,2	48,9	51,1	58,8	63,1	69,1	77,5	72,0	74,3	83,0	82,6	86,2	85,9	83,0	85,1	80,2	5,8%	-1,8%
Vinculadas às políticas setoriais	14,0	12,4	11,9	14,4	14,6	18,5	22,8	23,5	24,9	29,3	28,1	26,2	26,7	25,9	26,1	25,2	7,8%	-1,0%
Receita disponível	334,3	331,6	357,1	383,3	407,8	435,8	484,4	469,3	512,8	543,7	564,4	586,8	593,6	568,2	555,7	566,3	5,9%	-0,9%

Fonte: IFI. Nota: As transferências consideram os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas que estão classificados da seguinte maneira: i) Devolutivas: as cotas-parte do ICMS, IPVA, IOF-Ouro, ITR e TCP e o IRRF retido sobre folha dos servidores; ii) Compensatórias-Desonerações das exportações: cota-parte do IPI-Exportação, Lei Kandir e FEX; iii) Compensatórias-Exploração de recursos naturais: os royalties hídricos, minerais e de petróleo e gás e a participação especial de petróleo e gás; iv) Redistributivas-Fundos de participação: FPM, FPE, FEP, AFM, AFE e FCPF; v) Redistributivas-Vinculadas às políticas setoriais: cotas-parte da CIDE e do Salário Educação e o Retorno do Fundeb(ef).

Uma das questões que mais atrai a atenção na Tabela 13 é o diferencial de desempenho das receitas disponíveis no período pós-2013 em relação ao período anterior. Durante o decênio 2004-2013, os governos regionais vivenciaram um verdadeiro boom de receitas: no nível municipal cresceram à taxa anual de 7,6% e praticamente dobraram (ao passarem de R\$ 212,7 para R\$ 440,6 bilhões), puxadas principalmente pelas transferências redistributivas vinculadas às políticas setoriais (mais notadamente, o retorno do FUNDEB) e pela arrecadação própria; enquanto no nível estadual cresceram 5,9% ao ano (saltando de R\$ 331,6 para R\$ 586,8 bilhões), uma taxa também expressiva. Diferentemente do quadriênio 2014-2017 quando as receitas disponíveis observaram quedas reais de -0,4% ao ano nos governos municipais e de -0,9% nos governos estaduais. Vale ressaltar que este desempenho diferencial das receitas guarda correlação com o

desempenho econômico do país que, após um período de maior dinamismo entre 2004 e 2013, atravessou uma fase de desaceleração que culminou na grave recessão econômica do biênio 2015-2016 e na lenta recuperação desde então. A título de comparação, o PIB cresceu a taxas anuais de 4,0% no decênio 2004-2013 e de 1,4% negativo no quadriênio 2014-2017. De todo modo, o comportamento das receitas disponíveis no período recente mostra uma face das dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados e municípios.

O Gráfico 28 apresenta as séries de receita disponível por habitante dos governos regionais e ilustra melhor seu baixo desempenho no período recente. A partir de 2003, a receita disponível iniciou uma escalada ascendente, mostrando crescimento em quase todos os anos (com única exceção em 2009), até alcançar seu auge de R\$ 5.160 no ano de 2014, somando-se os valores de R\$ 2.927 no governo estadual e de R\$ 2.232 no governo municipal. Desde então, a receita disponível dos governos regionais caiu durante o biênio 2015-2016 e permaneceu praticamente estabilizada em 2017. Com isto, o patamar de receita disponível de R\$ 4.818 por habitante em 2017 foi inferior aos R\$ 4.932 observados ainda em 2011.

GRÁFICO 28. RECEITA DISPONÍVEL DOS GOVERNOS REGIONAIS – EM R\$ POR HABITANTE A PREÇOS DE 2017, CORRIGIDOS PELO IPCA.

