



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

RAFAEL CAVALCANTE DE BRITO

**FEDERALISMO FISCAL:
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS
ESTADOS DO NORDESTE EM 2017.**

**SUMÉ - PB
2018**

RAFAEL CAVALCANTE DE BRITO

**FEDERALISMO FISCAL:
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS
ESTADOS DO NORDESTE EM 2017.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2018**

B862f Brito, Rafael Cavalcante de.
Federalismo Fiscal: transferências intergovernamentais para os Estados do Nordeste em 2017. / Rafael Cavalcante de Brito. - Sumé - PB: [s.n], 2018.

45 f.

Orientador: Professora Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Federalismo Fiscal. 2. Transferências intergovernamentais. 3. Nordeste – transferências de recursos. 4. Gestão Pública. I. Título.

CDU: 34:336.2(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

RAFAEL CAVALCANTE DE BRITO

**FEDERALISMO FISCAL:
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA OS
ESTADOS DO NORDESTE EM 2017.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho
Orientador – CDSA/UFCG



Prof. Dr. Luiz Antônio Coelho da Silva
Examinador – CDSA/UFCG



Prof. Mestre Allan Gustavo Freire da Silva
Examinador – CDSA/UFCG

Trabalho aprovado em: 19 de dezembro de 2018.

SUMÉ - PB

RESUMO

As federações têm como característica inafastável a capacidade de autoadministração e auto-organização de seus membros. Dessa forma, deve haver descentralização de competências em equilíbrio com os recursos necessários. Desde a sua instituição, o federalismo pátrio experimentou momentos de maior ou menor descentralização político-administrativa, destacando-se: o Estado Novo (1937-1945) e o Governo Militar (1964-1985). Neste último, houve interesse em promover a diminuição das desigualdades regionais, quando foram instituídos os Fundos de Desenvolvimento e os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Nesse sentido, este trabalho buscou verificar qual a participação das transferências intergovernamentais no orçamento dos Estados nordestinos em 2017. Para isso, utilizou-se a pesquisa de natureza descritiva, documental e bibliográfica com aspectos quanti-qualitativo no intento de averiguar a possível dependência dos Estados nordestinos em relação às transferências intergovernamentais e, caso verificada, aferir qual seu impacto na autonomia dos mesmos. Justifica-se a escolha da Região Nordeste, pois, levando em consideração que é uma Região com baixo desenvolvimento socioeconômico, permite melhor avaliar o papel redistributivo exercido pela União. Por conseguinte, em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que os Estados nordestinos dependem das transferências intergovernamentais, principalmente os que apresentam menor desenvolvimento econômico. Entretanto, considerando o caráter obrigatório das transferências constitucionais e sua preponderância dentre os recursos enviados aos Estados do Nordeste. Pode-se afirmar que, apesar da dependência financeira, a autonomia dos Estados nordestinos de certa forma é fortalecida, uma vez que, a União está obrigada pela Constituição de 1988 a transferir os recursos e não pode exercer influência sobre sua aplicação.

Palavras-Chave: Federalismo fiscal. Região Nordeste. Transferências intergovernamentais.

ABSTRACT

The federations have as their inalienable characteristic the capacity of self-administration and self-organization of its members. Thus, there must be decentralization of skills in balance with the necessary resources. Since its inception, federal federalism has experienced moments of greater or lesser political and administrative decentralization, notably the Estado Novo (1937-1945) and the Military Government (1964-1985). In the latter, there was an interest in promoting the reduction of regional inequalities, when the Development Funds and the Participation Funds of States and Municipalities were established. In this sense, this work sought to verify the participation of intergovernmental transfers in the budget of the Northeastern States in 2017. For this, the research was of descriptive, documentary and bibliographic nature with qualitative and quantitative aspects in the attempt to ascertain the possible dependence of the States intergovernmental transfers and, if verified, to assess their impact on their autonomy. The Northeastern Region is justified because, considering that it is a region with low socio-economic development, it allows a better evaluation of the redistributive role of the Union. Therefore, in response to the research problem, it is concluded that the Northeastern States depend on intergovernmental transfers, especially those with lower economic development. However, considering the mandatory nature of the constitutional transfers and their preponderance among the resources sent to the States of the Northeast. It can be said that, despite financial dependence, the autonomy of the Northeastern States is somewhat strengthened, since the Union is obliged by the Constitution de 1988 to transfer resources and can not influence its application.

Keywords: Fiscal federalism. Northeast region. Intergovernmental transfers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NAS FEDERAÇÕES: O FEDERALISMO COMO FORMA DE PODER POLÍTICO	10
2.1 PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS DO ESTADO FEDERATIVO	11
2.1.1 A evolução histórica do Estado Federativo Brasileiro.....	13
2.1.2 O Estado Federativo Brasileiro e a Constituição de 1988	16
2.2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	20
2.2.1 Classificação das transferências intergovernamentais.....	22
2.2.2 Classificação quanto à condicionalidade.....	22
2.2.3 Classificação quanto à contrapartida	23
2.3 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO	24
3 METODOLOGIA	25
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	26
4.1 ANÁLISE DE DADOS.....	26
4.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E TERRITORIAIS DA REGIÃO NORDESTE	27
4.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA REGIÃO NORDESTE	28
4.4 O PAPEL REDISTRIBUTIVO DA UNIÃO.....	30
4.5 A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS DOS ESTADOS DO NORDESTE.....	31
4.6 AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA OS ESTADOS DO NORDESTE	35
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

As federações têm como característica inafastável a capacidade de autoadministração e auto-organização dos seus membros seguindo os limites impostos pela Constituição. Dessa forma, a Constituição, ao mesmo tempo que concede autonomia política, administrativa e financeira aos estados-membros também impõe restrições a esse direito. Além disso, a Lei Maior é responsável por promover o equilíbrio entre as competências e os recursos designados aos entes federativos, de forma que haja recursos suficientes para a satisfatória execução das atribuições que lhes cabem.

Sendo assim, nos modelos federativos, os estados-membros devem ser autossuficientes de recursos financeiros, principalmente oriundos da competência tributária própria. Entretanto, a renda tributária tende a se concentrar onde há maior desenvolvimento econômico. Logo, considerando as desigualdades regionais, tão comuns no contexto brasileiro, não seria razoável impor aos Estados que se mantenham apenas com recursos de seus tributos, o que só viria a perpetuar as desigualdades pré-existentes.

Nesse cenário, as transferências intergovernamentais surgem para complementar a receita dos entes subnacionais. Assim, o governo central assume a competência de promover a redistribuição fiscal e a redução dos desníveis socioeconômicos entre diferentes regiões.

Nesse sentido, este trabalho teve como objetivo geral: verificar, tomando como base o ano de 2017, qual a participação das transferências intergovernamentais no orçamento dos Estados nordestinos. E como objetivos específicos: promover uma análise teórica acerca dos princípios e características do federalismo, bem como a sua inserção na realidade brasileira; examinar o papel redistributivo da União, comparando a receita auferida por ela, a partir de tributos que lhe cabem, com volume de transferência que o governo federal destina as respectivas unidades territoriais onde houve a arrecadação; comparar as receitas tributárias dos Estados com a receitas de transferências dos mesmos; avaliar a participação das transferências constitucionais na composição das receitas dos Estados nordestinos;

Tais objetivos buscaram responder o problema de pesquisa: considerando o ano de 2017, quando verificado o volume de recursos das transferências intergovernamentais no orçamento dos Estados nordestinos, pode-se afirmar que os mesmos dependem financeiramente dos repasses externos? E, se verificada essa dependência, qual o seu impacto na autonomia de tais entes federados?

Justifica-se a escolha da Região Nordeste para objeto de estudo, pois, levando em consideração que é uma Região com baixo desenvolvimento socioeconômico, permite melhor avaliar o papel redistributivo exercido pela União e a sua atuação na redução de desigualdades entre os Estados que compõem o Nordeste brasileiro e os demais Estados, além de permitir avaliar as relações federativas decorrentes dessa atuação. Optou-se pelo ano de 2017, pois sua análise oferece um panorama mais atual da realidade nordestina, uma vez que o ano de 2018 ainda está em curso e, por isso, não há dados completos.

A pesquisa utilizou-se de consulta bibliográfica em livros e artigos de revistas relacionados ao tema, dentre os principais autores estudados, destaca-se: Novelino (2014), Carvalho Filho (2001), Abrucio e Francese (2007), Bercovici (2004), entre outros. Quanto ao método de coleta de dados, foram consultados relatórios e portais eletrônicos, principalmente, de órgãos da administração pública, tais como: Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Portal da Transparência da União, mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Secretaria do Tesouro Nacional; e Portal Compara Brasil, organizado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Os dados coletados foram compilados por meio de planilha eletrônica para posterior análise quanti-qualitativa a partir de métodos estatísticos básicos e inserção de observações baseadas nos resultados e em postulados de autores pertinentes.

Dessa forma, em um primeiro momento, foram analisados aspectos gerais do contexto nordestino (população, PIB, IDH, etc.) de forma que permitisse subsidiar a análise dos demais indicadores. Posteriormente, procedeu-se a comparação entre o que a União arrecada nos Estados nordestinos com os valores que ela repassa a título de transferências aos mesmos Estados. Outrossim, sucedeu-se a análise da composição da receita dos Estados estudados, procurando verificar a relevância dos repasses na construção do orçamento público estadual. Nesse aspecto, foram estudadas e comparadas as receitas totais, as transferências correntes e de capital, as receitas tributárias e as transferências constitucionais. Estas foram objeto de análise mais aprofundada no que diz respeito a suas características e peculiaridades, considerando as seguintes subdivisões: FPE; CIDE-Combustíveis; FUNDEB; IPI-Exp; Transferências da Lei Kandir; Royalties; FEX; e IOF-Ouro.

Assim, o trabalho está dividido em cinco partes: introdução, onde foram expostos os objetivos, problema e justificativa da pesquisa; desenvolvimento, em que foram tratados aspectos teóricos do federalismo e das transferências intergovernamentais; metodologia, expondo os procedimentos para a coleta de dados; resultados e discussão, onde foram

apresentados e comentados os dados coletados; e finalmente as considerações finais acerca dos resultados.

2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NAS FEDERAÇÕES: O FEDERALISMO COMO FORMA DE PODER POLÍTICO

As formas de Estado são diferenciadas a partir do estudo da distribuição espacial do poder político, ou seja, como está distribuída a capacidade de produzir e aplicar o Direito. Considerando as peculiaridades da partilha do poder político podem-se classificar os Estados em unitários (simples) ou compostos. Os Estados compostos, por sua vez, têm sua classificação subdividida em: união pessoal, união real, confederação e federação (NOVELINO, 2014).

Exalta-se que no Estado unitário existe apenas um centro de poder político responsável pela produção de normas jurídicas aplicadas indistintamente em todo o território nacional, sem espaço para descentralização política. Logo, há uma mera descentralização territorial e de caráter administrativo, o que afasta a representatividade dos dirigentes (CARVALHO FILHO, 2001).

Historicamente, a união pessoal e a união real são formas de Estados típicas das monarquias, onde há convergência da linha dinástica de dois ou mais Estados soberanos em uma só pessoa (NOVELINO, 2014). Sobre isso, Acquaviva (2010) defende que tanto a união pessoal quanto a união real vêm a ser uma espécie de federação, sendo que na primeira as leis de sucessão monárquica ensejam que um príncipe, coincidentemente, passe a ocupar o trono de dois Estados soberanos. Já na segunda, há uma união consciente e voluntária entre Estados em torno de um objetivo comum. Muito embora a união pessoal e a união real sejam formas de Estado possíveis, os estudos acerca das formas de Estados compostos se concentram nos modelos federativos e confederativos.

A confederação pode ser entendida como a associação de vários Estados que, sem a perda das respectivas soberanias, lhes consente seguir a política comum de defesa externa e segurança interna. Esta união é regulada por tratado internacional, no qual qualquer Estado pode, a qualquer momento, renunciar ao tratado e sair da confederação, diferentemente do que ocorre na federação, na qual os estados-membros estão obrigados pela constituição a ficarem unidos (BONAVIDES, 2000).

Normalmente as confederações tem como tendência natural a conversão em Estados Federativos. Sobre isso, muitos estudiosos defendem que a antiga Confederação Helvética foi a origem da primeira federação existente, após transformar-se na Suíça em 1848, porém é quase consensual que o federalismo moderno surgiu com a Revolução norte-americana do século XVIII, que resultou no aparecimento dos Estados Unidos da América do Norte (ACQUAVIVA, 2010). Estado Federativo Americano não se estruturou apenas em bases teóricas, mas na bem-sucedida experiência efetiva (SAHID, 2013).

2.1 PRINCÍPIOS ORGANIZACIONAIS DO ESTADO FEDERATIVO

No aspecto etimológico, o termo federalismo vem do latim *foedus*, que significa pacto (ABRUCIO e FRANZESE, 2007). No contexto americano, esse “pacto” torna-se evidente quando as treze colônias resolveram se unir para criar o estado federal americano, um ente forte e estável para fazer frente à ameaça de invasão britânica. Naquela época, percebeu-se que o governo resultante da união confederativa era precário e instável, o que se mostrava inadequado para solucionar os problemas internos e externos (SAHID, 2013).

Acquaviva (2010, p. 90) tecendo comentários acerca do Estado federal assevera que:

Pois bem, o Estado federal é uma espécie de federação, composta por unidades que, embora dotadas de capacidade de auto-organização e de autoadministração, não são dotadas de soberania, submetendo-se a uma Constituição Federal. Com efeito, o Estado federal não se confunde com a confederação, porque esta é formada por Estados propriamente ditos, vale dizer, entidades políticas dotadas de poder soberano, incondicionado, ao passo que no Estado federal os Estados-Membros renunciam ou são despojados de sua soberania, em proveito do próprio Estado federal. Os Estados-Membros passam a dispor de mera autonomia, submetendo-se a uma Constituição que lhes proíbe o direito de secessão, isto é, o direito de se separarem da União.

Por serem Estados propriamente ditos, os membros de uma confederação detêm soberania, isto é, são investidos do poder absoluto, indivisível, incontestável e ilimitado de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo. Em uma federação, os, assim chamados Estados-membros, renunciam à soberania ou são privados dela, que é transferida para o Estado federal. Em vez de soberania, os Estados-membros gozam apenas de autonomia, que é limitada pela Constituição Federal, a qual é o instrumento jurídico que disciplina as relações federativas, inclusive proibindo a dissolução unilateral do pacto federativo.

Para Novelino (2014), a autonomia, típica dos entes federativos, assume quatro vertentes: autogoverno, capacidade de escolher os membros do executivo e do legislativo; auto-organização, capacidade de editar suas Constituições ou Leis Orgânicas; autoadministração, capacidade para gerir as competências constitucionais que lhes forem outorgadas, da maneira que melhor lhes aprouver; e autolegislação, consiste na competência para editar as próprias leis, dentro dos limites delineados pela Constituição.

Abrucio e Franzese (2007) tratam o federalismo como sendo um acordo onde há o compartilhamento da soberania territorial, permitindo assim a coexistência de entes autônomos e interdependentes que compartilham poderes e funções. Nas relações federativas prevalece o caráter contratual em detrimento do caráter hierárquico. Assim, os entes federativos compartilham competências entre si, mas também detêm competências exclusivas, as quais não podem ser usurpadas pelos demais membros, salvo casos específicos previstos na Constituição.

Nesse aspecto, Carvalho Filho (2001) defende a importância da distribuição constitucional de competências entre os entes federados como forma de promover a autonomia e evitar invasão de competências por parte do governo central:

Sinal inarredável da federação é o sistema de partilha de competências definido na Constituição, para que seja demarcada a área de atuação do governo federal e das unidades componentes do regime. Na verdade, não pode conceber-se federação sem a distribuição das competências, e a ela podem creditar-se duas ordens de consequências. Primeiramente, prestigia-se o poder local através da atuação autônoma dos entes federativos, apontando-se as matérias das quais poderão dispor. Além disso, a repartição de competências, por estar contemplada em nível constitucional, confere às pessoas integrantes da federação a garantia contra invasões perpetradas pelo governo central. (CARVALHO FILHO, 2001, p. 202)

Ainda segundo o autor, a autonomia deve comportar lastro financeiro que permita os entes federados atuar nas áreas designadas pela constituição. Assim, deve esta prever um sistema tributário próprio de cada ente, permitindo que tais entidades auferam renda própria. Além disso, poderá haver transferências de recursos de outra esfera federativa, porém tais recursos devem ter natureza complementar à renda da entidade recebedora, de forma que não haja dependência de recursos externos (CARVALHO FILHO, 2001).

Abrucio e Franzese (2007) afirmam que há duas características que levam os países a adotar o modelo federativo. A primeira diz respeito a existência de heterogeneidades em uma determinada nação, vinculadas à questão territorial, a diferenças étnicas e/ou linguísticas, a

disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda está ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território.

Assim o federalismo não surge para eliminar as heterogeneidades, mas para permitir que os entes que surgiram a partir das diferenças (sejam políticas, culturais, étnicas, etc.) existentes entre regiões de uma mesma nação sejam representadas.

Nesse sentido, Barbosa Ramos (2013, p. 28) destaca a importância da participação dos entes federados na formação da vontade geral “por outro lado, não se pode esquecer que os entes parciais precisam participar da elaboração da vontade geral, o que se dá normalmente por meio de uma câmara legislativa chamada Senado Federal”.

2.1.1 A evolução histórica do Estado Federativo Brasileiro

O federalismo americano inspirou o modelo federativo brasileiro, principalmente no que diz respeito às estruturas institucionais: Constituição Federal escrita; Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados; e um Tribunal Superior, responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento da Constituição. Apesar das semelhanças institucionais, o modelo se difere do americano já na origem, uma vez que, no modelo brasileiro houve uma descentralização de poder do centro para os estados, enquanto na experiência americana houve a transferência de poderes dos estados para um ente central que inexistia anteriormente (ABRUCIO e FRANZESE, 2007).

A história constitucional brasileira iniciou-se em 1824, quando Dom Pedro I outorgou a chamada Constituição Imperial. Esta adotou a forma unitária de estado e a monarquia constitucional como forma de governo. Dez anos depois, em 1934, foi conferida alguma descentralização política, quando foram indicadas as atribuições dos presidentes das províncias e estas passaram a eleger sua própria assembleia legislativa (ACQUAVIVA, 2010).

Apesar da embrionária descentralização política apresentada no período imperial, foi só em 1889 que a federação foi adotada como forma de Estado por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro do mesmo ano. O mesmo decreto instituiu a República como forma de governo e estabeleceu as normas pelas quais o Estado Federal deveria ser regido. Os preceitos apresentados no referido decreto tinham caráter provisório, passando a ter caráter definitivo como a promulgação da Constituição de 1891 (TEMER, 2007). A referida Constituição

confirmou o federalismo dualista inspirado no modelo americano que fora adotado dois anos antes. A Constituição Republicana estabeleceu os estados a competência exclusiva de decretar impostos sobre exportação de mercadorias de sua própria produção, imóveis, transmissão de propriedade, indústrias e profissões. Além disso, limitou o poder de intervenção da União nos “negócios peculiares aos estados” (Art. 6º), ficando a intervenção permitida para repelir invasão estrangeira ou de um estado em outro; para assegurar a integridade nacional e o respeito aos princípios constitucionais. Em relação a matéria legislativa, cada estado passou a reger-se por leis próprias, desde que respeitados os princípios constitucionais da União (Art. 63). O apoio financeiro da União aos estados era possível, porém só ocorreria em situação de calamidade pública e caso o estado assim solicitasse (Art. 5º).

Em 1926, procedeu-se Reforma Constitucional que veio a ampliar os poderes da União, ampliando o rol de hipóteses de intervenção federal e federalização de políticas e órgãos estaduais (FÉ, 2015).

A Constituição de 1934 teve inspiração no constitucionalismo europeu e adotou o federalismo cooperativo, estabelecendo competências concorrentes e dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados (BERCOVICI, 2004). O texto constitucional seguiu a tendência adotada na reforma constitucional de 1926 e promoveu uma centralização maior, com a ampliação das competências da União e a supressão de algumas competências dos estados, como por exemplo a capacidade de legislar sobre direito processual (NOVELINO, 2014).

O Brasil seguiu a tendência centralizadora que se acentuaria com a Ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Segundo Bercovici (2004), a instabilidade política e os conflitos ocorridos no período posterior a revolução de 1930, quando houve a ruptura da chamada política do café com leite¹, foram causados pela tentativa de promover a institucionalização de uma política baseada novamente nos Estados. Entretanto, a radicalização dos grupos políticos da época (integralistas e comunistas) facilitaram a reunião das camadas dominantes e dos setores revolucionários, que se uniram em apoio à ditadura do Estado Novo.

O Estado Novo teve início em 1937. A Constituição outorgada por Getúlio Vargas no mesmo ano até prescreveu a forma federativa, o que não foi posto em prática. A autonomia dos estados foi retirada, passando estes a serem governados por interventores nomeados pelo Presidente da República; e não houve eleições para o Parlamento Nacional nem para as

¹ A política do café-com-leite foi um acordo firmado entre as oligarquias estaduais e o governo federal durante a República Velha para que os presidentes da República fossem escolhidos entre os políticos de São Paulo e Minas Gerais. Portanto, ora o presidente seria paulista, ora mineiro.

Assembleias Legislativas. Do exposto, pode-se dizer, que embora formalmente federal, a forma de Estado foi, na prática, unitária (TEMER, 2007).

Com fim do Estado Novo, em 1945, o federalismo cooperativo foi restabelecido. A Constituição de 1946 buscou diminuir a hipertrofia do executivo característica do regime anterior, houve a equitativa distribuição de poderes e finanças, bem como a descentralização da administração entre a União, os estados-membros e os municípios. Estes, por sinal, experimentaram considerável ampliação de autonomia política, financeira e administrativa por meio de dispositivos constitucionais que garantiam: a eleição de prefeitos e vereadores; administração própria, no que concerne à decretação de tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas; e organização dos serviços locais. Além disso lhe foi garantida a participação em tributos federais e estaduais (MEIRELLES, 2008). Em vista disso, a Constituição de 1946 inaugurou o federalismo fiscal-financeiro, ou seja, houve uma maior repartição de receitas federais. Nesse sentido, o apoio financeiro da União, que antes era previsto apenas em casos de calamidade pública, passou a ter um caráter mais sistemático e estrutural com o intuito de assistir as regiões desfavorecidas economicamente (Norte e Nordeste) (AMARAL FILHO, 2008).

Em 1964, os militares ascenderam ao poder e houve uma forte tendência centralizadora. Num primeiro momento do governo militar, manteve-se a Constituição promulgada em 1946, porém uma série de Atos Institucionais, que viriam a ser incorporados na Constituição de 1967, acabaram por ampliar os poderes da União em detrimento das autonomias estaduais (TEMER, 2007). Em 1967, foi outorgada ao povo brasileiro uma nova carta política que chegou a determinar o federalismo como forma de Estado, porém, em termos práticos, o Brasil era um Estado unitário.

Nesse período, os municípios perderam grande parte de sua autonomia conquistada com a Constituição de 1946, principalmente no que diz respeito a livre escolha de seus governantes. As capitais de estados e os municípios considerados instâncias hidrominerais passaram a ter o prefeito nomeado pelo governador, com aprovação prévia da Assembleia Legislativa. Os municípios considerados de “interesse da segurança nacional” também passaram a ser nomeados pelo governador, porém com aprovação prévia do presidente da república (NOVELINO, 2014).

Amaral Filho (2001), destaca as peculiaridades do federalismo fiscal-financeiro do regime militar, as quais podem ser associadas ao comportamento centralista-autoritário do regime; aos objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina; e à coordenação

fiscais entre várias instâncias nacionais. Dentre essas particularidades, o autor destaca: criação do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios; os estados e municípios não dispunham autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobravam, embora se apropriassem deles; e a vinculação das despesas dos estados federados às receitas, seja de fonte própria ou transferida.

Outra particularidade é a institucionalização e ampliação da política de desenvolvimento regional, tendo a Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste (Sudene), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) a Superintendência de Desenvolvimento para a Amazônia (Sudam) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) como principais símbolos dessa política (AMARAL FILHO, 2001).

Em 1978, a Emenda Constitucional nº 11 revogou todos os Atos Institucionais “no que contrariem a Constituição”, porém o fenômeno centralizador ainda continuou presente naquele texto constitucional. A federação só foi restaurada de fato com a promulgação da Constituição de 1988.

Diante do exposto, percebe-se que a história do federalismo brasileiro é complexa e marcada por avanços e retrocessos de acordo com os governos e Constituições que já vigoraram. Nessa perspectiva, Horta (1969, p. 2) destaca a influência do regime presidencial nas relações federativas: “o regime presidencial acentua ou amortece as tendências da evolução política federal, de acordo com os instrumentos constitucionais e legais de que dispõe, no comando da administração federal, para dimensionar as relações intergovernamentais”.

2.1.2 O Estado Federativo Brasileiro e a Constituição de 1988

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, veio para consagrar a democracia brasileira após o período autoritário sob o comando do regime militar. Com o restabelecimento da democracia, o federalismo pátrio também foi reinaugurado.

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal é o que expressa o artigo primeiro da atual carta política. Do exposto, evidencia-se o caráter irrevogável da união federativa brasileira, a qual é tratada como cláusula pétrea, ou seja, não será objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir a forma federativa de Estado (CF, Art. 60, § 4º, I). Dito isso,

verifica-se a intenção do legislador originário em criar mecanismos para proteger a forma federativa nacional.

A CF/88 inovou ao elevar os municípios ao *status* de entes federados, passando a ter a mesma autonomia garantida aos Estados, ao Distrito Federal e à União (Art. 18). Para Meirelles (2008), a Constituição Cidadã corrigiu uma falha das anteriores ao integrar o município à federação como entidade de terceiro grau, uma vez que não se justificava a sua exclusão, já que sempre foi peça essencial na organização político-administrativa brasileira.

O jurista José dos Santos de Carvalho Filho (2015) destaca o fortalecimento dos municípios na atual Carta política, que, apesar de não lhes admitir uma Constituição sob o aspecto formal, permitiu que fossem regidos por lei orgânica, de efeitos assemelhados aos que decorrem das Constituições.

Com a promulgação da Constituição de 1988, as condições necessárias para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios foram suavizadas. O texto constitucional passou a exigir que apenas dois critérios fossem atendidos: a preservação da continuidade e da unidade histórico-cultural do ambiente urbano, de acordo com requisitos previstos em lei complementar estadual; e a consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas (Art. 18, § 4º). Anteriormente, conforme dispunha a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, só poderiam ser criados municípios se os seguintes critérios fossem atendidos: população estimada superior a 10.000 habitantes, ou não inferior a 5 milésimos da existente no estado; eleitorado não inferior a 10% da população; centro urbano já constituído, com número de casas superior a duzentas; e arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos.

Com o abrandamento das regras para criação de municípios, houve uma crescente municipalização no Brasil, conforme aponta Brandt:

Ao comparar o dispositivo constitucional estabelecido em 1988 às regras da LCP no 1, de 1967, fica claro que a ausência de parâmetros mais restritivos, aliada ao aumento de recursos do FPM, foi decisiva para que na década seguinte à promulgação da Constituição ocorresse uma verdadeira explosão de novos municípios no País. Embora mais acentuada em certas unidades da Federação, uma vez que os requisitos populacionais ficaram a cargo das assembleias legislativas estaduais, as emancipações revestiram-se de uma característica comum: a predominância das micro e pequenas municipalidades (2010, p. 62).

Durante o período de 1989 a 2001 foram criados 1181 municípios no Brasil (BRANDT, 2010), o que representa 21,2% do total de 5570 municípios existentes hoje no

país. Esses dados suscitam questionamentos de Carvalho Filho (2001) acerca da qualidade de ente federativo dos municípios brasileiros principalmente no que tange à dependência financeira de recursos externos. Para o autor, apesar da face política da autonomia municipal estar satisfeita, o aspecto financeiro encontra-se prejudicado, o que implicaria termos uma federação falsa ou ilusória.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, alterou significativamente os critérios para criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, o que reduziu significativamente o número de municípios criados a partir de então (BRANDT, 2010).

Em razão da inserção do município na estrutura federativa, modelo de repartição de competências brasileiro está moldado na peculiaridade do federalismo tripartite, trazendo competências exclusivas e privativas, concorrentes da União, Estados-membros e Distrito Federal e comuns a todas as entidades federadas (FÉ, 2015). As competências administrativas, legislativas e tributárias estão dispostas de acordo com a prevalência de interesse, de modo que as matérias de interesse nacional pertencem à União; interesse regional, aos Estados; e interesse local, aos municípios (CARVALHO FILHO, 2015).

A CF atribui à União algumas competências administrativas de caráter privativo, ou seja, atribuições que não podem ser objeto de delegação a Estados ou Municípios. Estas estão enumerados no artigo 21 da Lei Maior e dizem respeito a assuntos gerais, como por exemplo: declarar guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional, decretar a estado de sítio, estado de defesa e a intervenção federal, emitir moeda, etc. Os municípios também detêm competências administrativas privativas, as quais estão previstas no artigo 30 do texto constitucional e estão associadas a ações de caráter mais local, como: instituir e arrecadar tributos de sua competência, organizar e prestar serviços de natureza local, criar, organizar e suprimir distritos, etc. Aos Estados destina-se a competência administrativa residual, podendo fazer tudo que não seja vedado pela Constituição ou que não esteja no rol de atribuições da União e Municípios.

Ainda nessa seara, o texto constitucional inovou ao estabelecer áreas comuns de atuação administrativa entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (NOVELINO, 2014). No art. 23 são elencadas atribuições administrativas comuns, ou seja, que podem ser desempenhadas de forma concomitante por todos os entes federativos em regime de cooperação, como por exemplo: zelar pela guarda da Constituição; cuidar da saúde e assistência pública; proteger o meio ambiente; preservar as florestas, a fauna e a flora; combater causas da pobreza e os fatores de marginalização, etc.

A distribuição de competências legislativas segue a lógica semelhante a utilizada na distribuição de competências administrativas. Conforme os ensinamentos de Ferreira Filho (2012), há competências exclusivas da União, dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal. Assim como ocorre com a competência administrativa, aos Estados são destinadas as competências que não são exclusivas nem da União nem dos Municípios. Esta técnica é chamada de *repartição horizontal*, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental.

Há também matérias legislativas que são deixadas ao alcance da União ou dos Estados/Distrito Federal. Fala-se então em competência concorrente. De acordo com a Constituição em vigor, nesse campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Conseqüentemente, cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas, adaptando-as às peculiaridades locais (*competência suplementar*). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada competência supletiva, estabelecer as próprias normas gerais, as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais. A Constituição não atribui aos Municípios competência legislativa concorrente com a da União, Estados e Distrito Federal. Entretanto, confere a eles a competência de complementar a legislação federal e estadual, no que for de seu interesse peculiar. Esta técnica de repartição de competências é chamada de *vertical* porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria (FERREIRA FILHO, 2012).

O artigo 22 da CF apresenta as matérias legislativas privativas da União, ou seja, as competências não passíveis de delegação, a saber: legislar sobre Direito Civil, Comercial, Penal, Processual, Eleitoral, Agrário e do Trabalho, Espacial e Aeronáutico; desapropriação; águas, energia, informática, telecomunicação, etc. Já o artigo 24 versa sobre competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal, entre elas, legislar sobre: Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo, etc.

Em matéria tributária, o sistema jurídico-constitucional prevê nominalmente os impostos que podem ser estabelecidos e indica cada uma das pessoas políticas que podem instituí-los, sendo ressalvada a possibilidade de a União exercer a competência residual e extraordinária (SABBAG, 2017).

À União compete privativamente a instituição dos seguintes impostos: imposto sobre importação (II); imposto sobre exportação (IE); imposto de renda (IRPF e IRPJ); imposto sobre produtos industrializados (IPI); imposto sobre operações financeiras (IOF); imposto

territorial rural (ITR); imposto sobre grandes fortunas (IGF); imposto extraordinário de guerra (IEG); além da competência residual; Aos estados compete dispor sobre: imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD); imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS); e imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA). Já aos municípios cabe instituir: imposto sobre serviços (ISS); imposto de transmissão de bens imóveis (ITBI); e imposto predial e territorial urbano (IPTU). O Distrito Federal, por sua natureza, possui as competências, inclusive as tributárias, que cabem aos Estados e aos Municípios.

Ademais, o texto constitucional possibilita à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a cobrança de outras espécies tributárias: taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou da utilização efetiva ou potencial de serviço público; contribuições de melhoria, decorrente de obras públicas; e as contribuições sociais, atreladas à atuação estatal nos planos social, econômico ou profissional (SABBAG, 2017).

Além disso, com o intuito de fornecer recursos necessários aos Estados e Municípios, a Constituição vigente trouxe um sistema de cotas de participação, seguindo a tendência que fora consagrada na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, à Constituição de 1946 (FERREIRA FILHO, 2012). Os meios de repartição das receitas tributárias estão concentrados, principalmente, entre o Art. 157 e 162, além de outros dispositivos dispersos na Lei Maior.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (art. 159, I, a); o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (art. 159, I, b, d, e); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FEX (art. 159, II); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (ADCT, art. 60); e os Royalties (art. 20, §1º).

2.2 AS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A divisão dos encargos e responsabilidades entre os níveis de governo, de um lado; e a repartição dos tributos arrecadados no país e a definição do sistema de transferências, de outro lado, representam a dimensão financeira do federalismo, também chamada de federalismo fiscal (BRIÃO, 2006).

As transferências intergovernamentais, ao promoverem a redistribuição tributária, exercem papel importante na redução das desigualdades regionais, uma vez que os tributos privativos de cada ente apenas rendem onde há matéria econômica a ser tributada. Assim, regiões mais desenvolvidas economicamente arrecadam muito mais com tributos próprios em comparação com as menos desenvolvidas economicamente. Nesse sentido comenta Ferreira Filho:

Como no Brasil os desníveis econômicos são muito pronunciados, esta desvantagem avulta. Por isso, entendeu-se conveniente estabelecer um sistema de quotas de participação, pelas quais se assegurassem às unidades mais pobres recursos suficientes para impedir o crescimento dos desníveis e, se possível, sua atenuação (2012, p. 73).

Considerando as disparidades econômicas e sociais de um país com dimensões continentais como o Brasil, é evidente que os estados-membros onde há maior desenvolvimento da atividade econômica conseguem auferir maiores volumes financeiros dos tributos que lhes são privativos. Entretanto, os Estados mais pobres tendem a obter menores rendas, pois lhes faltam substrato econômico (FERREIRA FILHO, 2012).

É bem verdade que o sistema de repartição de competências tributárias tende a manter ou acentuar os desníveis regionais. Diante disso, surge a necessidade de mecanismos de transferências de recursos entre entes federativos no sentido de promover o equilíbrio fiscal e o desenvolvimento equânime, conforme o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil previsto na Constituição Federal: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Art. 3º, III).

Conti (2001) destaca a importância e a eficiência das transferências como meio de redistribuição de riquezas entre as unidades federativas, promovendo assim a justiça fiscal:

Logo, é fundamental que o Estado se organize de forma a manter equidade entre seus membros, o que importa na adoção de um a série de medidas redistributivas. Estas podem ocorrer por meio da competência própria para arrecadação e de diversos sistemas de transferências. No entanto, a medida mais comum e eficiente é estabelecer um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas. Sem que se utilize somente o critério da arrecadação, e sim todos aqueles que promovam a Justiça Fiscal, no sentido mais amplo do termo (p. 31).

Isso posto, percebe-se que as transferências intergovernamentais atuam como um mecanismo de promoção da justiça fiscal ao distribuir riquezas entre as unidades da federação.

2.2.1 Classificação das transferências intergovernamentais

Considerando suas peculiaridades, as transferências podem ser classificadas por dois critérios: quanto à condicionalidade e quanto à contrapartida. A primeira diz respeito à vinculação do recurso a uma finalidade específica ou a sua livre aplicação pelo receptor. Já a segunda refere-se à exigência ou não de contraprestação financeira a ser adicionada proporcionalmente pelo destinatário do aporte.

2.2.2 Classificação quanto à condicionalidade

A classificação quanto à condicionalidade diz respeito à exigência ou não de uma finalidade específica para a aplicação do recurso transferido. Dividem-se em condicionais voluntárias ou obrigatórias e incondicionais, estas subdividindo-se em redistributivas e devolutivas.

A transferências incondicionais são assim chamadas, pois não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico, fica a critério do ente beneficiário a utilização dos recursos para os fins que julgar necessário, reforçando a autonomia administrativa dos entes subnacionais. Já as transferências condicionais vinculam a aplicação do recurso a uma finalidade específica.

a) **Transferências incondicionais redistributivas** - visam equilibrar a distribuição de recursos entre os governos subnacionais com capacidade de arrecadação diferente. É o tipo de transferência mais utilizado para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal, a partir de critérios específicos (renda *per capita*, população, etc.), sem levar em consideração o local onde o tributo foi arrecadado. No Brasil, os exemplos clássicos são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Tais transferências elevam a autonomia do governo receptor, porém, estimulam o crescimento desproporcional do gasto público e sua deterioração e desestimulam a arrecadação tributária local (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

b) **Transferências incondicionais devolutivas** – ocorrem quando há centralização na arrecadação dos tributos e posterior devolução dos valores arrecadados aos respectivos entes onde ocorreu o fato gerador da tributação. Tal centralização ocorre para prestigiar a eficiência do sistema tributário, uma vez que a arrecadação centralizada implica em custos menores, facilita a fiscalização, dificulta a sonegação e reduz o efeito cascata. Como exemplo tem-se as cotas parte do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) e Imposto Territorial Rural (ITR), que são repassadas aos municípios onde se deu o fato gerador do tributo (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

c) **Transferências condicionais voluntárias** – ocorrem principalmente por meio de acordos e convênios e apresentam flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Esse tipo de transferência amplia a discricionariedade do governo central, que pode direcionar os recursos com fins políticos, bem como incentiva comportamentos incompatíveis com a responsabilidade fiscal nas localidades que detenham poder de pressão política, as quais veem a transferência como mecanismo de socorro financeiro (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

d) **Transferências condicionais obrigatórias** – são assim chamadas, pois os recursos devem ser compulsoriamente transferidos por força de lei ou de dispositivo constitucional, dada a sua compulsoriedade quase não sofrem influência por fatores políticos. Essa espécie de transferência é utilizada quando se pretende melhorar um determinado indicador social ou reduzir desse indicador entres regiões ou Estados. Os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB) são exemplos dessas transferências no Brasil (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

2.2.3 Classificação quanto à contrapartida

Quanto à contrapartida as transferências se dividem em duas categorias no que diz respeito a exigência ou não de uma contraprestação financeira.

a) **Transferências sem contrapartida** – esse tipo de transferência tende a assumir caráter redistributivo, uma vez que não exige contrapartida financeira por parte dos governos receptores. A desobrigação de qualquer contrapartida gera efeitos positivos, como a flexibilização e fácil disponibilização de recursos em caso de necessidade, porém, pode gerar

falta de compromisso com a responsabilidade fiscal por parte dos governos receptores (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

b) **Transferências com contrapartida** - este tipo de transferência impõe uma contrapartida financeira em uma dada proporção a ser adicionada por parte dos governos aos quais se destinam os recursos. Assim, à medida que o governo central os transfere, o ente subnacional deve incrementar o montante com recursos próprios seguindo a proporção estabelecida (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008).

2.3 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO

As transferências fiscais da União podem assumir caráter redistributivo ou devolutivo, obrigatório ou voluntário, condicional ou incondicional. Entretanto, quando analisados os critérios legais e constitucionais, tais transferências têm sua classificação em duas categorias: obrigatórias e discricionárias. A primeira categoria subdivide-se em dois tipos: transferências legais e constitucionais. Já a segunda fragmenta-se em quatro tipos: transferências voluntárias, para organizações da sociedade civil, por delegação e específicas.

Enquanto as transferências constitucionais têm sua obrigatoriedade decorrente de mandamento constitucional, as transferências legais têm sua imposição determinada por lei específica e com regulamentação própria.

As transferências voluntárias, conforme o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), são aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.

Já as transferências para organização da sociedade civil são aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Comumente, essas transferências se materializam por meio de convênios ou contratos de repasse.

Transferências por delegação ocorrem quando entes federativos ou consórcios públicos repassam recursos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas

de responsabilidade exclusiva do concedente. Como exemplo, tem-se algumas ações executadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Transferências específicas são aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário. São exemplos dessas transferências os recursos repassados ao: SUS - Sistema Único de Saúde; SUAS - Sistema Único de Assistência Social; PAC - Programa de Aceleração de Crescimento; PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional, etc.)

Quadro 1 - Classificação das transferências fiscais da União quanto aos requisitos legais

Categoria	Tipo
Obrigatórias	Constitucionais
	Legais
Discricionárias	Voluntárias
	Para Organizações da Sociedade Civil
	Por Delegação
	Específicas

Fonte: Relatório de Atividades do Subgrupo de Trabalho para Classificação das Transferências da União, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015 (adaptado).

3 METODOLOGIA

No intento de verificar qual a participação das transferências intergovernamentais no orçamento dos Estados nordestinos, foi promovida uma pesquisa descritiva acerca do tema, tomando como referência o ano de 2017. Segundo Santos (2007), esse tipo de pesquisa procura fazer levantamento das características conhecidas do fato ou fenômeno a partir de observações sistemáticas.

Assim, considerando que transferências intergovernamentais é matéria pertinente às relações federativas e levando em consideração as especificidades históricas e atuais do federalismo brasileiro, procedeu-se uma investigação bibliográfica e documental sobre o assunto. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições de diversos autores sobre determinado tema, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico e que podem ser ajustados aos objetivos da pesquisa (Gil, 2008).

Quanto ao método de coleta de dados, foram consultados relatórios e portais eletrônicos, principalmente, de órgãos da administração pública, tais como: Secretaria da

Receita Federal do Brasil (SRFB); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Portal da Transparência da União, mantido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; e Portal Compara Brasil, organizado pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Os dados coletados foram compilados por meio de planilha eletrônica para posterior análise quanti-qualitativa a partir de métodos estatísticos básicos e inserção de observações baseadas nos resultados e em postulados de autores pertinentes.

Justifica-se a escolha dos Estados nordestinos para análise pelo fato de a Região apresentar baixo desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, as transferências intergovernamentais tendem a assumir posição de destaque na composição do orçamento dos Estados, uma vez que os mesmos apresentam baixa arrecadação tributária e se faz necessária a redistribuição fiscal a ser exercida pelo governo central.

Dessa forma, em um primeiro momento, foram analisados aspectos gerais do contexto nordestino (população, PIB, IDH, etc.) de forma que permitisse subsidiar a análise dos demais indicadores. Posteriormente, procedeu-se a comparação entre o que a União arrecada nos Estados nordestinos com os valores que ela repassa a título de transferências aos mesmos Estados. Outrossim, sucedeu-se a análise da composição da receita dos Estados estudados, procurando verificar a relevância dos repasses na construção do orçamento público estadual. Nesse aspecto, foram estudadas e comparadas as receitas totais, as transferências correntes e de capital, as receitas tributárias e as transferências constitucionais. Estas foram objeto de análise mais aprofundada no que diz respeito a suas características básicas e peculiaridades, considerando as seguintes subdivisões: FPE; CIDE-Combustíveis; FUNDEB; IPI-Exp; Transferências da Lei Kandir; Royalties; FEX; e IOF-Ouro.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 ANÁLISE DE DADOS

Ainda no governo militar, houve a preocupação em promover o desenvolvimento regional equânime e a distribuição de receitas. Nessa tendência, foram criados o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esses fundos viriam a ser mantidos e ampliados com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e se conservam até os dias atuais. A CF/88 seguiu a tendência de repartição de receitas com intuito de reduzir as desigualdades regionais, com a manutenção do FPE e do FPM e a instituição dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Nesse sentido, nesta seção buscou-se analisar dados referentes as transferências de recursos para os Estados nordestinos e a sua participação na receita dos mesmos, em contraponto com a receita tributária. Primeiramente, com o intuito de conhecer o contexto nordestino, foram analisados aspectos demográficos, territoriais e socioeconômicos da Região. Dessa forma, foi possível compreender melhor a realidade nordestina a fim de identificar o papel redistributivo da União, destacar a importância dos repasses de recursos e a sua importância na composição das receitas dos Estados nordestinos.

4.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS E TERRITORIAIS DA REGIÃO NORDESTE

Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, a Região Nordeste comporta 27,2% da população brasileira, o que representa 56.760.780 habitantes. Quanto à extensão territorial, ocupa 18,3% do território brasileiro, com densidade demográfica acima da média nacional (36,52 hab/km²).

O Nordeste brasileiro é composto por nove Estados: Maranhão (MA), Piauí (PI), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE) e Bahia (BA). Em termos populacionais, destacam-se a Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão, que possuem população de 14.812.617; 9.496.294; 9.075.649 e 7.035.055 habitantes, respectivamente. Esses Estados, inclusive, se enquadram entre os dez mais populosos do Brasil e detêm cerca de 71,2% de toda a população nordestina. Em relação aos demais, não alcançam sequer o número de quatro milhões de habitantes, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1 - População estimada dos Estados do Nordeste em 2018

Estados	População Estimada	No Brasil
Bahia	14.812.617	4°
Pernambuco	9.496.294	7°
Ceará	9.075.649	8°
Maranhão	7.035.055	10°
Paraíba	3.996.496	13°
Rio Grande do Norte	3.479.010	16°
Alagoas	3.322.820	17°
Piauí	3.264.531	18°
Sergipe	2.278.308	22°
Nordeste	56.760.780	-
Brasil	208.494.900	-

Fonte: IBGE, 2018 (Adaptado pelo autor).

O Nordeste é marcado por disparidades inclusive no que diz respeito à extensão territorial de seus Estados. Por exemplo, de um lado tem-se a Bahia com 564.732,450 km² de extensão e, de outro, Sergipe com apenas 21.918,443 km². Em termos práticos, a área da Bahia equivale a vinte e cinco vezes a de Sergipe. Entretanto, Estados territorialmente menores, no contexto nordestino, apresentam-se extremamente atomizados em pequenas unidades municipais caracterizadas por conterem baixa população, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 - Número de municípios em comparação com o território de cada Estado nordestino

Estados	Nº de Municípios	Área (km ²)	No Brasil
Bahia	417	564.732,450	4º
Piauí	224	251.611,929	7º
Paraíba	223	56.468,435	9º
Maranhão	217	331.936,949	10º
Pernambuco	185	98.076,021	11º
Ceará	184	148.887,633	12º
Rio Grande do Norte	167	52.811,107	13º
Alagoas	102	27.848,140	17º
Sergipe	75	21.918,443	21º
Nordeste	1794	1.554.291,11	-
Brasil	5570	8.515.759,090	-

Fonte: IBGE, 2018 (Adaptado pelo autor).

Segundo dados do IBGE, dentre os 5570 municípios brasileiros, 1794 situam-se no Nordeste, o que equivale a 32,2% do total de unidades municipais brasileiras, cabe destacar que a Região ocupa apenas 18,2% do território nacional. Ademais, quatro Estados nordestinos estão entre os dez Estados brasileiros com mais divisões em municipalidades (Bahia, Piauí, Paraíba e Maranhão). Nesse cenário, merece destaque a conjuntura da Paraíba, a qual possui uma área que corresponde apenas 3,66% da região em análise, porém comporta 12,4% dos municípios da mesma. Além disso, dos 223 municípios do Estado, apenas dez têm mais de 50.000 habitantes, enquanto 135 têm menos de 10.000 habitantes.

4.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA REGIÃO NORDESTE

Em matéria socioeconômica, quando examinados indicadores como PIB, PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), evidencia-se o desnível tanto social quanto econômico dos Estados nordestinos em relação aos demais Estados Brasileiros.

Tabela 3 - Indicadores de PIB, PIB per capita e IDH nos Estados do Nordeste

Estados	PIB (2016)		PIB per capita (2016)		IDH (2010)	
	Valor em bilhões	No Brasil	Valor	No Brasil	Valor	No Brasil
Bahia	258.649,00	6°	R\$ 16.931,10	20°	0.660	22°
Pernambuco	167.290,00	10°	R\$ 17.777,25	17°	0.673	19°
Ceará	138.379,00	11°	R\$ 14.774,41	23°	0.682	17°
Maranhão	85.286,00	17°	R\$ 12.264,28	27°	0.639	26°
Rio Grande do Norte	59.661,00	18°	R\$ 17.168,60	18°	0.684	16°
Paraíba	59.089,00	19°	R\$ 14.774,41	24°	0.658	23°
Alagoas	49.456,00	20°	R\$ 14.723,70	25°	0.631	27°
Piauí	41.406,00	21°	R\$ 12.890,25	26°	0.646	24°
Sergipe	38.867,00	23°	R\$ 17.153,91	19°	0.665	20°
Nordeste	898.083,00	-	R\$ 15.822,24	-	0.655	-
Brasil	6.267.200,00	-	R\$ 30.548,40	-	0.727	-

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil, 2018 (Adaptado pelo autor).

O Produto Interno Bruto (PIB) é um importante indicador do potencial da economia de um país. Ele revela a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços produzidos em um determinado período de tempo.

De acordo com dados do PIB (a preços correntes) apresentados pelo IBGE em 2016, dentre os Estados nordestinos, apenas a Bahia, o Pernambuco e o Ceará estão agrupados na primeira metade do ranking dos Estados com maiores valores em termo de Produto Interno Bruto (PIB), ocupando a 6^a, 10^a e 11^a posições, respectivamente. Em vários aspectos, inclusive no aspecto econômico, os Estados supracitados assumem papel de destaque no cenário nordestino. Em 2016, demonstraram um PIB de 564.318 bilhões de reais, o que representa, em valores percentuais, 62,8% de tudo que a Região produziu (Tabela 3).

Entretanto, quando observado o valor do PIB por indivíduo, esses mesmos Estados despencam na classificação que os compara com as demais unidades federativas brasileiras; a Bahia, o Pernambuco e o Ceará ocupam as posições 20^a, 17^a e 23^a, respectivamente. Nesse critério, Pernambuco é o Estado nordestino com melhor colocação em relação aos vinte seis Estados brasileiros e ao Distrito Federal. Os demais Estados nordestinos apresentam os piores índices em relação a classificação de distribuição do PIB para cada indivíduo: Rio Grande do Norte (18^a), Sergipe (19^a), Ceará (23^a), Paraíba (24^a), Alagoas (25^a), Piauí (26^a) e Maranhão (27^a).

Seguindo a análise da Tabela 3, em 2016, a Região acumulou um PIB de 898 bilhões de reais, o que corresponde a 14,3% do PIB nacional (6.267 trilhões de reais no mesmo ano).

Além disso, todos os Estados da Região apresentaram PIB *per capita* abaixo da média nacional (R\$30.548,40).

Em contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB), que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento, e para compreender melhor os aspectos socioeconômicos da Região nordestina, procedeu-se uma análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados que a compõem. O IDH é uma medida resumida do progresso em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

Tomando como base valores calculados pelo IBGE (2010), o Nordeste concentra os Estados com os piores IDH do Brasil, até mesmo os Estados com maior desenvolvimento econômico apresentam IDH abaixo da média nacional, como é o caso da Bahia (22^a), do Pernambuco (19^a) e do Ceará (17^a). O Rio Grande do Norte (16^a) se apresenta como sendo o Estado com melhor Índice de Desenvolvimento Humano do Nordeste (Tabela 3).

Assim, percebe-se que os Estados nordestinos se encontram em situação de desigualdade em relação aos demais Estados brasileiros tanto em relação a aspectos econômicos quanto a aspectos sociais. Dessa forma, destaca-se a importância da atuação do governo central (União) para redução das desigualdades regionais e, conforme afirma Conti (2001), as transferências de recursos são mecanismos eficientes para fazê-lo.

4.4 O PAPEL REDISTRIBUTIVO DA UNIÃO

Historicamente a União concentra grande parcela da receita tributária brasileira. Nesse sentido, cabe a ela, como governo central, exercer o papel de arrecadar os tributos e posteriormente distribuir aos demais entes federativos, considerando critérios que possibilitem o reequilíbrio fiscal e a diminuição das desigualdades regionais. Assim, em 2017, considerando todas as espécies tributárias federais, a União arrecadou o montante de R\$ 1.342.407.672.350.

Segundo dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Portal da Transparência da União, quando somados todos os tributos que a União arrecadou no território nordestino, consta o montante de R\$ 106.463.991.126, o que corresponde a apenas 7,93% de toda a receita tributária federal para o período (R\$ 1.342.407.672.350).

Nessa perspectiva, os Estados nordestinos onde a União auferiu maior arrecadação são Bahia, Pernambuco e Ceará, entretanto, apesar desses Estados se destacarem na Região Nordeste, suas participações na receita tributária federal giram em torno de 2,15%; 1,84%; e

1,46%, respectivamente. Assim, o valor de R\$ 73.068.621.765 arrecadados pela União nos Estados citados representa apenas 5,45% de toda a receita tributária da União no período. De resto, tais Estados assumem o percentual de 68,6% de tudo que a União arrecadou no Nordeste brasileiro a título de receita tributária. Os demais Estados não chegam a alcançar nem um por cento de participação na referida receita e se caracterizam por receberem mais da União do que ela arrecada em seus territórios.

Consoante ao apresentado na Tabela 4, em 2017, apenas nos Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará a União arrecadou mais tributos do que transferiu para governos estaduais, municipais ou entidades sem fins lucrativos situados no território dos respectivos Estados. Nos demais Estados, a arrecadação de tributos federais foi inferior às transferências ocorridas no mesmo período.

Tabela 4 - Arrecadação da União em comparação com as transferências para os Estados nordestinos em 2017

Estados	Arrecadação (AR)		Transferências (TR)	
	Por Estado	%	Por Estado	(AR) – (TR)
Bahia	28.799.082.842	2,15	27.461.623.607,37	1.337.459.234,63
Pernambuco	24.700.237.258	1,84	16.273.359.609,06	8.426.877.648,94
Ceará	19.569.301.665	1,46	17.564.042.133,07	2.005.259.531,93
Maranhão	8.045.403.699	0,60	16.542.336.134,87	-8.496.932.435,87
Paraíba	6.516.848.871	0,49	9.652.433.009,87	-3.135.584.138,87
Rio Grande do Norte	5.922.272.862	0,44	8.415.073.374,33	-2.492.800.512,33
Alagoas	4.443.572.164	0,33	8.426.245.443,88	-3.982.673.279,88
Sergipe	4.241.392.405	0,32	6.240.143.192,08	-1.998.750.787,08
Piauí	4.225.879.362	0,31	9.053.921.205,16	-4.828.041.843,16
Nordeste	106.463.991.126	7,93	119.629.177.709,69	-13.165.186.583,69
Total Brasil	1.342.407.672.350	100	324.973.030.811,74	1.017.434.641.538,26

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil e Portal da Transparência da União, 2018 (Adaptado pelo autor).

Dessa forma, subtraindo-se de toda a arrecadação da União no Nordeste os valores relativos a repasses de recursos para a mesma Região, verificou-se que o governo federal exerce o papel de redistribuição tributária, transferindo recursos para regiões onde arrecadação é menor. Nessa lógica, em 2017, de todos os recursos transferidos pela União, 31,9% destinaram-se a Região Nordeste.

4.5 A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS DOS ESTADOS DO NORDESTE

Segundo o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a receita pública pode ser definida como disponibilidades de recursos financeiros do exercício orçamentário e cuja finalidade precípua é viabilizar a execução das políticas públicas, a fim de atender às necessidades coletivas e às demandas da sociedade (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010). Portanto, pode-se dizer que “a receita está envolvida em situações singulares na Administração Pública, como a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais e o estabelecimento de limites legais impostos pela lei de responsabilidade fiscal” (MENDES, 2015, p. 231).

Os valores que compõem a receita pública advêm de várias fontes, entre elas destaca-se a receita tributária, isto é, recursos que provêm do estabelecimento e arrecadação dos tributos de qualquer espécie.

Na Tabela 5 são apresentados valores referentes a receita total e a receita tributária de todos os Estados nordestinos no ano de 2017. Diante do exposto, evidencia-se que os Estados mais populosos e com maior desenvolvimento econômico conseguem auferir valores de maior soma no que diz respeito à receita total e à receita tributária. Nesse aspecto, mais uma vez assumindo posição de relevância, os Estados da Bahia (R\$ 40.659.245.898,59); Pernambuco (R\$ 27.611.935.285,76); e Ceará (R\$ 24.133.353.807,63) ostentam as maiores receitas em termos totais. Esses Estados também apresentam receita tributária elevada, a qual corresponde a mais de cinquenta por cento da receita total: Bahia (54,07%); Pernambuco (54,97%); e Ceará (50,54%). Entre os demais Estados, o Maranhão é o que apresenta maior receita total, com mais de 15 bilhões de reais em 2017, entretanto a receita tributária representa apenas 43,5% da receita total. A Paraíba, o Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe e Piauí apresentam valores de receita total relativamente baixos (entre 7 e 9 bilhões de reais).

Assim, dadas as disparidades fiscais existentes entre os entes federativos, surgem as transferências de recursos no sentido de amenizar o hiato fiscal tão presente no contexto brasileiro. Nesse sentido, as transferências correntes são recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas e que serão aplicados na consecução dos serviços públicos (despesas correntes). Já as transferências de capital são dotações para investimentos ou inversões financeiras (despesas de capital) (SENADO FEDERAL, 2018).

Tabela 5 - Receita total e receita tributária dos Estados nordestinos em 2017

Estados	Receita Total (RT)	Receita Tributária	
		Valor	% RT
Bahia	40.659.245.898,59	21.982.528.219,32	54,07
Pernambuco	27.611.935.285,76	15.179.122.109,23	54,97
Ceará	24.133.353.807,63	12.196.297.616,10	50,54
Maranhão	15.363.250.508,18	6.690.525.163,44	43,55
Paraíba	9.614.160.594,09	3.913.920.680,33	40,71
Rio Grande do Norte	9.613.939.216,82	4.182.694.976,76	43,51
Alagoas	9.089.044.893,20	4.043.434.376,59	44,49
Sergipe	7.380.307.610,17	2.457.207.184,56	33,29
Piauí	8.899.706.379,46	3.096.488.789,46	34,79

Fonte: Portal Compara Brasil, mantido pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), 2018, (Adaptado pelo autor).

No ano de 2017, os Estados da Região Nordeste receberam a título de transferências R\$ 57.809.928.322. Desse valor, R\$ 55.746.713.191 ou 96,3% corresponderam a transferências correntes e R\$ 2.063.215.131 ou 3,7% equivaleram a transferências de capital. Nesse aspecto, percebe-se que a transferências correntes assumem posição de destaque na conjuntura nordestina.

Em consonância ao apresentado na Tabela 6, os Estados que se mostraram menos dependentes de recursos externos foram: Bahia, Pernambuco e Ceará, nessas localidades a participação das transferências na receita total foi da ordem de 30,49%; 32,94%; e 32,95%, respectivamente. Nos outros Estados, evidencia-se uma certa dependência de recursos externos na composição da receita total: Sergipe (51,86%); Piauí (49,12%); Paraíba (47,88%); Rio Grande do Norte (47,57%); Alagoas (45,00%); e Maranhão (44,90%). Diante disso, nesses Estados as transferências, que deveriam ter papel complementar à receita, passaram a compor fração considerável dos orçamentos estaduais, o que para Carvalho Filho (2001) não é compatível com a autonomia financeira que deveria ser característica dos membros de uma federação. O autor defende que a receita tributária própria deve ser a principal fonte de recursos dos entes federativos.

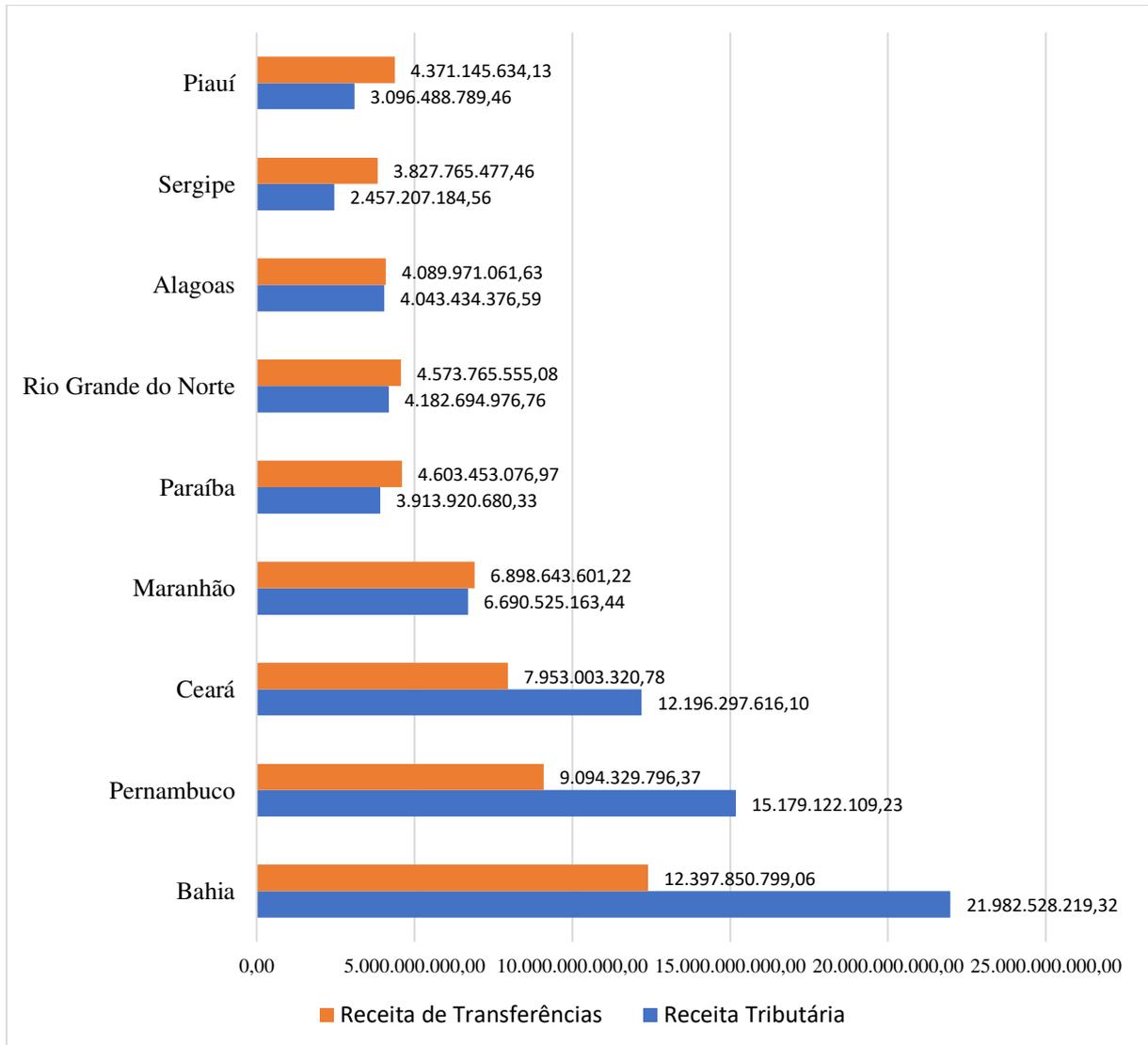
Tabela 6 - Receita total e receita de transferências dos Estados nordestinos em 2017

Estados	Receita Total (RT)	Receita de Transferências	
		Valor	% RT
Bahia	40.659.245.898,59	12.397.850.799,06	30,49
Pernambuco	27.611.935.285,76	9.094.329.796,37	32,94
Ceará	24.133.353.807,63	7.953.003.320,78	32,95
Maranhão	15.363.250.508,18	6.898.643.601,22	44,90
Paraíba	9.614.160.594,09	4.603.453.076,97	47,88
Rio Grande do Norte	9.613.939.216,82	4.573.765.555,08	47,57
Alagoas	9.089.044.893,20	4.089.971.061,63	45,00
Sergipe	7.380.307.610,17	3.827.765.477,46	51,86
Piauí	8.899.706.379,46	4.371.145.634,13	49,12
Total Nordeste	152.364.944.193,90	57.809.928.322,70	37,94

Fonte: Portal Compara Brasil, mantido pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), 2018. (Adaptado pelo autor).

Seguindo a análise, os únicos Estados onde a receita tributária foi maior que a receita de transferências foram: Bahia, com receita tributária 43,6% maior que a de transferências; Pernambuco, com 40,1%; e Ceará, com 34,8%. Os demais apresentaram receita tributária menor que a receita de transferência: Sergipe, com receita tributária 35,8% menor que a de transferência; Piauí, com 29,1%; Paraíba, com 14,9%; Rio Grande do Norte, com 8,5%; Maranhão, com 3%; Alagoas, com 1,1% (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Comparação entre receita tributária e receita de transferências nos Estados Nordesteiros em 2017.



Fonte: Portal Compara Brasil, mantido pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), 2018. (Adaptado pelo autor).

4.6 AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA OS ESTADOS DO NORDESTE

Diante do apresentado na Tabela 7, verifica-se que as transferências constitucionais assumem papel de protagonismo na receita de transferências dos Estados nordestinos. Em 2017, esses repasses constituíram a maior parcela dos recursos oriundos de fontes externas destinados ao Nordeste para custeio de manutenção das atividades (transferências correntes) e para investimentos ou inversões financeiras (transferências de capital). Assim, no ano de

2017, os repasses constitucionais equivaleram, em média, a 83,1% da receita de transferências dos Estados da Região.

Tabela 7 - Repasses constitucionais aos Estados nordestinos em 2017

Estados	Total de Transferências	Transferências Constitucionais	
		Valor	%
Bahia	12.397.850.799,06	9.797.180.735,23	79,02
Pernambuco	9.094.329.796,37	6.746.551.856,73	74,18
Ceará	7.953.003.320,78	6.419.454.691,70	80,72
Maranhão	6.898.643.601,22	6.289.721.938,41	91,17
Paraíba	4.603.453.076,97	4.209.997.777,48	91,45
Rio Grande do Norte	4.573.765.555,08	3.811.407.705,98	83,33
Alagoas	4.089.971.061,63	3.487.248.168,82	85,26
Sergipe	3.827.765.477,46	3.473.813.544,65	90,75
Piauí	4.371.145.634,13	3.789.781.416,33	86,70
Total Nordeste	57.809.928.322,70	48.025.157.835,33	83,07

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018 (Adaptado pelo autor).

No ano de 2017, destinou-se aos Estados do Nordeste brasileiro, a título de transferências constitucionais, o montante de R\$ 48.025.157.835,00. Tal valor está fracionado em oito modalidades de repasses, as quais assumem características e critérios diversos, conforme tratado de forma sucinta a seguir:

a) CIDE-Combustíveis – a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) que incide sobre a importação e comercialização de combustíveis tem 29% do valor arrecadado repassado aos Estados e ao Distrito Federal, sendo que os primeiros devem transferir 25% desse montante a seus respectivos municípios.

b) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) – foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Atualmente, o texto constitucional (art. 159, I, alínea “a”) determina o repasse aos Estados e ao Distrito Federal de 21,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

c) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - corresponde a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar², sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. O

² O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado anualmente. Com ele, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) verifica desde o número de matrículas e rendimento dos alunos até a infraestrutura das escolas e funções docentes. Os dados são fornecidos pelas próprias escolas, públicas e privadas, e redes de ensino estaduais e municipais.

fundo é constituído pela incidência de 20% sobre a receita dos seguintes impostos e transferências: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Transferências do Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPIExp), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

d) Transferências do Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações – (IPI-Exp) - trata-se de transferência de parte da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme determinado na Constituição Federal de 1988 (Art. 159, inciso II e §§ 2º e 3º). A CF fixou o repasse de 10% da arrecadação dos impostos citados, de forma proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Esse montante é destinado aos Estados e ao Distrito Federal, do qual 25% é transmitido pelos Estados a seus Municípios.

e) Transferências da Lei Kandir – a Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) versa sobre isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Dessa forma, a lei garantiu aos Estados o repasse de valores a título de compensação pelas perdas decorrentes da isenção de ICMS.

f) Royalties – os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebem repasses a título de compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

g) Auxílio Financeiro para Fomento da Exportações (FEX) - é um auxílio financeiro oferecido pela União no intuito de compensar as desonerações tributárias das exportações, que impactam negativamente na receita dos entes federativos. Atualmente, o valor do FEX varia a cada ano de acordo com a previsão na Lei Orçamentária Anual, sendo destinados 75% do fundo aos Estados e 25% aos municípios, de acordo com critérios específicos.

h) Imposto sobre Operações Financeiras Ligadas ao Ouro (IOF-Ouro) – refere-se transferência do montante da arrecadação do IOF-Ouro para Estados, Distrito Federal e Municípios que foi determinada pela Constituição de 1988 no art. 153. Do total da arrecadação, 30% são destinados ao Estado e 70% ao Município onde ocorreu a arrecadação.

Tabela 8 - Composição das transferências constitucionais para os Estados nordestinos em 2017

Estados	Transferências Constitucionais (R\$)								Total
	CIDE-Combustíveis	FPE	FUNDEB	IPI-Exp	LC 87/96	Royalties	FEX	IOF-Ouro	
Bahia	83.800.733	6.232.922.627	2.985.824.789	194.605.898	43.484.922	199.128.849	57.412.917	-	9.797.180.735
Pernambuco	45.424.064	4.572.043.086	2.051.671.982	41.034.163	17.382.105	18.946.009	50.435	R\$ 12	6.746.551.857
Ceará	46.626.331	4.867.287.437	1.430.704.665	26.536.910	19.057.077	28.003.175	1.239.096	-	6.419.454.692
Maranhão	38.045.844	4.801.528.742	1.296.260.130	52.154.528	19.641.960	57.625.302	24.465.264	R\$ 169	6.289.721.938
Paraíba	25.332.147	3.177.489.859	984.841.570	3.969.469	3.363.750	13.356.529	1.644.152	R\$ 302	4.209.997.777
Rio Grande do Norte	23.520.007	2.775.437.693	847.394.574	4.778.458	4.237.038	149.627.978	6.411.833	R\$ 125	3.811.407.706
Alagoas	17.854.506	2.796.240.799	609.038.181	9.797.298	9.830.574	40.425.936	4.060.876	-	3.487.248.169
Sergipe	15.466.911	2.755.867.168	607.511.781	1.880.104	2.930.733	86.247.897	3.907.135	R\$ 1.816	3.473.813.545
Piauí	32.166.290	2.876.821.211	856.798.022	975.748	3.529.305	12.044.572	7.445.750	R\$ 518	3.789.781.416
Total Nordeste	328.236.834	34.855.638.622	11.670.045.694	335.732.576	123.457.465	605.406.246	106.637.457	2.942	48.025.157.835

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018 (Adaptado pelo autor).

Em termos de classificação, todas as transferências constitucionais assumem caráter obrigatório. Dentre elas, apenas o repasse da CIDE-Combustíveis e do FUNDEB têm aplicação determinada a fins específicos, sendo a primeira para investimento em infraestrutura de transporte e o segundo para fins relacionados à educação básica. Os demais repasses são classificados como incondicionais, isto é, sua utilização não está vinculada a nenhum fim específico, podendo o ente recebedor despende os valores da forma que julgar melhor.

Dessa forma, as transferências incondicionais (FPE, IPI-Exp, royalties, LC 87/96, FEX e IOF-Ouro) correspondem a 75% dos repasses constitucionais, o que representa em termos monetários R\$ 36.026.875.307. Assim, esses repasses tendem a fortalecer a autonomia dos Estados-membros uma vez que os mesmos têm a liberdade para aplicá-los de acordo com suas necessidades, sem que a União tenha interferência política sobre suas decisões.

Nesse cenário, destaca-se os valores a título de FPE (R\$ 34.855.638.622), que assumem, junto com o FUNDEB (R\$ 11.670.045.693), percentual de 72,6% e 24,30% dos repasses aqui tratados, respectivamente. Assim sendo, o FPE e o FUNDEB correspondem a 96,88% das transferências constitucionais para o Nordeste, o que equivale a R\$ 46.525.684.315 (Tabela 8).

Conforme detalhado a seguir (Tabela 9), os demais repasses totalizaram R\$ 1.499.473.519, o que corresponde a 3,12% dos valores transferidos. Isso posto, seguindo a ordem decrescente de importância para cada modalidade de repartição, tem-se: FPE, com R\$ 34.855.638.622 (72,58%); FUNDEB, com R\$ 11.670.045.694 (24,30%); Royalties, com R\$ 605.406.246 (1,26%); IPI-Exp, com R\$ 335.732.576 (0,70%); CIDE-Combustíveis, com R\$ 328.236.834 (0,68%); Transferência da LC 87/96, com R\$ 123.457.465 (0,26%); FEX, com R\$ 106.637.457 (0,22%); e por fim, o IOF-Ouro, com R\$ 2.942 (0,00%). Perfazendo, assim, no ano de 2017, o total de R\$ 48.025.157.835.

Tabela 9 - Composição percentual das transferências constitucionais para os Estados nordestinos em 2017

Estados	Transferências Constitucionais							
	CIDE-Combustíveis	FPE	FUNDEB	IPI-Exp	LC 87/96	Royalties	FEX	IOF-Ouro
Bahia	0,86%	63,62%	30,48%	1,99%	0,44%	2,03%	0,59%	0,00%
Pernambuco	0,67%	67,77%	30,41%	0,61%	0,26%	0,28%	0,00%	0,00%
Ceará	0,73%	75,82%	22,29%	0,41%	0,30%	0,44%	0,02%	0,00%
Maranhão	0,60%	76,34%	20,61%	0,83%	0,31%	0,92%	0,39%	0,00%
Paraíba	0,60%	75,47%	23,39%	0,09%	0,08%	0,32%	0,04%	0,00%
Rio Grande do Norte	0,62%	72,82%	22,23%	0,13%	0,11%	3,93%	0,17%	0,00%
Alagoas	0,51%	80,18%	17,46%	0,28%	0,28%	1,16%	0,12%	0,00%
Sergipe	0,45%	79,33%	17,49%	0,05%	0,08%	2,48%	0,11%	0,00%
Piauí	0,85%	75,91%	22,61%	0,03%	0,09%	0,32%	0,20%	0,00%
Total Nordeste	0,68%	72,58%	24,30%	0,70%	0,26%	1,26%	0,22%	0,00%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018 (Adaptado pelo autor).

Dentre as transferências intergovernamentais destinadas ao Nordeste, preponderaram os repasses previstos diretamente pelo texto constitucional. Destacam-se o FPE e o FUNDEB, que são as modalidades de transferências pelas quais se destina a maior parcela dos recursos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema federativo brasileiro foi inspirado no modelo norte americano, principalmente no que diz respeito a suas instituições. Entretanto, alguns pontos evidenciam profundas diferenças entre os dois modelos, em especial em relação a sua origem. No contexto americano, houve um pacto entre as treze colônias com a intenção de se fortalecer para impelir uma possível invasão inglesa. As colônias americanas eram Estados propriamente ditos e, por isso, não guardavam dependência entre si no que diz respeito a matéria financeira, o que se manteve após a inauguração da federação.

No Brasil, a federação surgiu de forma inversa, o governo central já existia, o que houve foi a descentralização de competências e consequente ampliação da autonomia das províncias, que passariam a ser chamadas de Estados-membros. Contudo, naquele momento, no que se trata de matéria financeira, foi prevista apenas a descentralização de tributos. Assim, não foram previstos mecanismos de transferências fiscais do governo central em favor dos estados-membros, havendo apenas a possibilidade de socorro financeiro por parte da União em caso de calamidade, desde que solicitado pelos estados-membros. À vista disso, a forma como o modelo federal brasileiro iniciou veio a favorecer as regiões onde havia maior substrato econômico a ser tributado.

Desde a sua instituição, o federalismo pátrio experimentou momentos de maior ou menor descentralização político-administrativa. Nesse sentido, destacam-se dois períodos na história brasileira, que foram marcados pela supressão da autonomia dos entes federativos e pela tendência autoritária: o primeiro foi o Estado Novo (1937-1945) e o segundo ocorreu no Governo Militar (1964-1985). Nesses dois períodos houve a quase que total extinção da autonomia dos entes federados em favor do governo central. Apesar disso, no Governo Militar, surgiu o interesse em promover a diminuição das desigualdades regionais, quando foram instituídos os Fundos de Desenvolvimento, no intuito de desenvolver as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Além do mais, foram criados o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, que seriam mantidos na Constituição Federal de 1988.

A CF/88 inovou ao conceder aos Municípios o *status* de entes federativos, passando assim a federação brasileira a conter três esferas de governo. A promulgação da Constituição devolveu a autonomia aos entes federados, promovendo a descentralização de competências, de um lado; e, de outro, designando recursos financeiros, tanto oriundos de tributos próprios quanto de transferências intergovernamentais.

Atualmente, a Região Nordeste comporta 56.760.780 habitantes, o que representa 27,2% da população brasileira. Nesse aspecto, a Bahia, Pernambuco e Ceará detêm 71,2% da

população nordestina. Quanto à extensão territorial, a Região ocupa 18,3% do território nacional, apresentando uma densidade demográfica acima da média nacional (36,52 hab/km²). Com exceção dos Estados citados acima, as demais unidades federativas mostram-se com extensão territorial reduzida, porém encontram-se extremamente fragmentadas em unidades municipais, cuja a principal característica é a pequena população.

Em relação ao desenvolvimento econômico, apenas três Estados se concentram na primeira metade da classificação dos maiores PIB do país (Bahia, Pernambuco e Ceará). Porém no que diz respeito a distribuição do PIB por indivíduo (PIB *per capita*), apresentam valores bem abaixo da média nacional. Em termos totais, o Nordeste participa com apenas 14,3% do PIB nacional. Além disso, no que toca ao IDH, os Estados nordestinos apresentam os piores índices do país.

Diante disso, evidencia-se a desigualdade da Região em relação ao restante do Brasil e mostra-se imprescindível a intervenção da União para mitigar as disparidades regionais. Assim sendo, no ano de 2017, a União enviou aos Estados e Municípios nordestinos valores superiores ao que arrecadou nos mesmos entes federativos. Nesse ano, a União arrecadou 7,9% de sua receita tributária no Nordeste, em contrapartida 31,9% das transferências de recursos executadas por ela destinaram-se a Estados e Municípios nordestinos.

Os Estados da Bahia, Pernambuco e Ceará mostraram-se menos dependentes de recursos externos, apresentando inclusive receita tributária maior que a receita de transferências. Já os demais Estados revelaram-se mais dependentes das transferências intergovernamentais para executar as competências que lhes cabem, uma vez que, a sua arrecadação não acompanha o volume dos gastos públicos.

As transferências constitucionais, por sua vez, compõem a maior parte dos recursos transferidos aos Estados nordestinos. Esses repasses correspondem, em 2017, a cerca de 83,07% da receita de transferências dos Estados do Nordeste. Cabe destacar que do total dos repasses constitucionais, apenas os valores da CIDE-Combustíveis e do FUNDEB possuem aplicação vinculada a fim específico (infraestrutura de transporte e educação, respectivamente), o que corresponde a 25% do montante. Já as demais modalidades de transferências (FPE, IPI-Exp, royalties, LC 87/96, FEX e IOF-Ouro) são caracterizadas pela incondicionalidade, ou seja, incumbe ao ente recebedor decidir como expender os recursos, que equivalem a 75% dos repasses constitucionais.

Por conseguinte, em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que os Estados nordestinos dependem dos recursos externos, principalmente os que apresentam menor desenvolvimento econômico e, conseqüente, menor receita tributária. Entretanto,

considerando que as transferências constitucionais são de caráter obrigatório e que representam a maior parte dos recursos enviados aos Estados do Nordeste e, além disso, que dentre essas transferências prepondera os repasses incondicionais, ou seja, cuja aplicação é livremente definida pelo ente receptor. Pode-se afirmar que, apesar da dependência financeira, a autonomia dos Estados nordestinos, de certa forma, é fortalecida, uma vez que a União está obrigada pela Constituição a transferir os recursos e não pode exercer influência sobre sua aplicação.

Todavia, não é ideal que entes federativos, que em tese deveriam dispor de autonomia financeira, apresentem receita tributária menor que a receita de transferências, as quais devem assumir caráter complementar ao orçamento dos entes subnacionais. Isto posto, evidencia-se a necessidade do redesenho do sistema tributário brasileiro, bem como a distribuição equilibrada de competências de acordo com a capacidade financeira de cada ente. Ainda assim, mostra-se necessária ampliação das ações que visem ao desenvolvimento econômico e social das regiões brasileiras menos favorecidas. Assim, o desenvolvimento econômico traria consigo o incremento da receita tributária e conseqüente menor dependência de recursos externos.

Os resultados e desdobramentos expostos neste trabalho oferecem múltiplas opções para fins de pesquisas futuras, como, por exemplo: a ampliação do período de análise, procurando avaliar o papel das transferências intergovernamentais em momentos anteriores; expandir o estudo para as demais regiões brasileiras, promovendo uma comparação entre elas; acrescentar à pesquisa a discussão acerca do endividamento e do gasto público dos estados. Além disso, considerando que a federação brasileira é tripartite, surge a possibilidade de examinar a dependência das unidades municipais em relação a recursos externos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em 11 de setembro de 2018.

ACQUAVIVA, M. C. **Teoria geral do estado**. 3 ed. Barueri: Manole, 2010. 356 p.

AMARAL FILHO, J. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. In: 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba, setembro de 2008, Argentina. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf. Acesso em: 03 out. 2018.

BERCOVICI, G. **Dilemas do estado federal brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Manual de contabilidade aplicada ao setor público - MCASP**, 7ª edição. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/563508/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Republica%C3%A7%C3%A3o+2017+06+02.pdf/3f79f96f-113e-40cf-bbf3-541b033b92f6>. Acesso em: 28 nov. 2018.

_____. STN (Secretaria do Tesouro Nacional). **Relatório de atividades do subgrupo de trabalho para classificação das transferências da União**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 out. 2018.

_____. **Constituição Federal de 1891**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm>.

BRIÃO, S. F. **Federalismo fiscal e as disparidades regionais no Brasil**. 2006. 96f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

CARVALHO FILHO, J. S. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 200-217, jul./set. 2001. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual do direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001. 140 p.

FÉ, R. M. M. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 94 -1 14, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2869>. Acesso em: 03 set. 2018.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HORTA, R. M.. Evolução política da federação. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 30-63, jan./mar. 1969. Disponível em: [<bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/58988/57444>](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/58988/57444). Acesso em: 03 set. 2018.

MALUF, S. **Teoria geral do estado**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016. 968 p.

MENDES, M; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão, Brasília, n. 40, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 03 set. 2018.

NOVELINO, M. **Manual de direito constitucional** – 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

RAMOS, P. R. B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496555>>. Acesso em: 03 set. 2018.

RAMOS, P. R. B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496555>. Acesso em: 29 ago. 2018.

SABBAG, E. **Manual de direito tributário**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, R. A. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. 7. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**. 5 ed. São Paulo: Método, 2015.

SENADO FEDERAL. **Orçamento federal**: glossário. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>>. Acesso em: 04 dez. 2018.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. 22 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TESOURO NACIONAL. **Transferências constitucionais**. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::ir_962295:no:::>. Acesso em: 07 nov. 2018.