



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

NICOLLY ALÍCIA DE SOUZA SILVA

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HODIERNA DA
CONFIGURAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS**

**SUMÉ - PB
2019**

NICOLLY ALÍCIA DE SOUZA SILVA

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HODIERNA DA
CONFIGURAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS**

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 Tecnóloga em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2019**

S586f Silva, Nicolly Alcía de Souza.
Federalismo Fiscal Brasileiro: Uma análise hodierna da configuração das transferências constitucionais estaduais. / Nicolly Alcía de Souza Silva. - Sumé - PB: [s.n], 2019.

36 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

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

1. Federalismo Fiscal Brasileiro. 2. Transferências constitucionais. 3. Estado Federal. I. Lima Filho, Gilvan Dias de. II Título.

CDU: 34:336.2(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

NICOLLY ALÍCIA DE SOUZA SILVA

**FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE HODIERNA DA
CONFIGURAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ESTADUAIS**

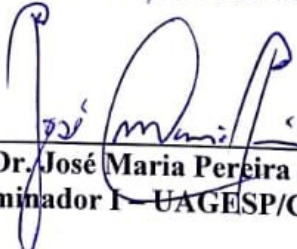
Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnóloga em Gestão Pública.

Aprovada em 10 de JULHO de 2019

BANCA EXAMINADORA:



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



Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Examinador I – UAGESP/CDSA/UFCG



Professor Ms. Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento
Examinador II – UAGESP/CDSA/UFCG

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo central analisar a configuração atual das transferências constitucionais para as esferas governamentais regionais brasileiras (estados). Para a consolidação do objetivo almejado foi definido inicialmente, a concepção e as principais características do Estado Federal, bem como, a ótica fiscal do federalismo brasileiro, demonstrando as competências tributárias e a evolução da divisão das receitas e repasses intergovernamentais no país, com destaque para a configuração das transferências constitucionais para os estados e o Distrito Federal no ano de 2018. Para a obtenção das informações foi realizado uma revisão bibliográfica sobre o tema, utilizando-se de livros, artigos científicos, teses, dissertações, e outros materiais relevantes que mereceram tratamento analítico análogo. Para a coleta de dados foram realizadas pesquisas exclusivamente em fontes formais, como os portais eletrônicos dos respectivos estados e em órgãos da administração pública federal. A metodologia empregada foi majoritariamente quantitativa, fundamentada em estatística descritiva. Como resultado, constatou-se que os estados que são menos desenvolvidos economicamente possuem normalmente menor nível absoluto e relativo de receita própria, como decorrência dependem de uma complementação de provimentos que é realizado legalmente por meio das transferências constitucionais. Portanto, no presente, as transferências constitucionais são fundamentais para atenuar as limitações orçamentárias (afirmação confirmada na forte redistribuição fiscal do período em estudo) para os estados menos desenvolvidos.

Palavras-chave: Estado Federal. Federalismo Fiscal. Transferências Constitucionais.

ABSTRACT

The present work had as its central objective to analyze the current configuration of the constitutional transfers to the Brazilian regional government spheres (states). In order to consolidate the desired objective, the conception and main characteristics of the Federal State were defined, as well as the fiscal perspective of Brazilian federalism, demonstrating tax competencies and the evolution of the division of intergovernmental revenues and transfers in the country, the configuration of the constitutional transfers to the states and the Federal District in the year 2018. In order to obtain the information, a bibliographic review was done on the subject, using books, scientific articles, theses, dissertations, and other relevant materials that deserved analogous analytical treatment. Data were collected exclusively from formal sources, such as the electronic portals of the respective states and federal public administration bodies. The methodology used was mostly quantitative, based on descriptive statistics. As a result, it has been found that states that are less economically developed usually have lower absolute and relative levels of own revenue, as a result of which they depend on supplementary provisions that are legally carried out through constitutional transfers. Thus, at present, constitutional transfers are fundamental to alleviating budget constraints (confirmed affirmation in the strong fiscal redistribution of the period under study) for less developed states.

Keywords: Federal State. Fiscal Federalism. Constitutional Transfers.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	06
2	ESTADO FEDERAL.....	08
2.1	Características organizacionais do Estado Federativo.....	09
2.2	Formas de Estado Federal.....	11
2.2.1	Tipologias do federalismo.....	11
3	HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	13
3.1	Situação atual.....	14
4	FEDERALISMO BRASILEIRO SOB A ÓTICA FISCAL.....	16
4.1	Competências Tributárias.....	18
5	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO RATEIO DE RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL.....	21
6	METODOLOGIA.....	24
7	APRESENTAÇÃO DOS DADOS.....	25
7.1	Configuração das Transferências Constitucionais para os Estados e o Distrito Federal no ano de 2018.....	26
8	CONCLUSÃO.....	31
	REFERÊNCIAS.....	33

1 INTRODUÇÃO

O federalismo é uma forma de organização do estado que constitui a aliança entre entes dotados de autonomia política, administrativa, financeira e tributária que representam diversas regiões do país, formando uma união que tem como base única a Constituição, sendo caracterizado pela descentralização de poder entre as unidades federadas. De acordo com Reis (2000), a descentralização é a repartição de poderes de decisão entre os entes, onde de um lado temos o governo central e do outro os agentes locais com certa independência e autonomia organizacional, política, administrativa e financeira.

O federalismo fiscal, por sua vez, é o aspecto mais importante do federalismo, pois, trata da forma que as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro. Para Brião (2006, p. 10), o federalismo fiscal consiste em uma “divisão dos encargos e responsabilidades entre os níveis de governo, [...] a repartição dos tributos arrecadados no país, e a definição do sistema de transferências”. Logo, o federalismo fiscal deve ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões.

Dentro desse contexto, as transferências intergovernamentais fazem parte do sistema fiscal da União, que tem por finalidade a transferência de recursos financeiros advindos da arrecadação de tributos que são repassados para as unidades federadas com objetivo de manter o equilíbrio inter-regional e atender as necessidades das unidades da federação. Tais transferências possuem diversas formas e características. Para Gomes (2007, p. 30), as transferências constituem “repasse de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente”.

As transferências constitucionais são, portanto, de fundamental importância para a sobrevivência do sistema federativo de estado. Assim, conforme Mendes (2004, p. 423) *apud* Gomes, (2007, p. 33), “pode-se dizer que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações”.

Imerso nessa discussão, este artigo busca abordar os aspectos financeiros do federalismo brasileiro, tendo como objetivo precípuo a análise do federalismo fiscal e a configuração das transferências constitucionais para os estados e o Distrito Federal no ano de 2018. Como objetivos específicos: promover uma análise sobre a concepção de Estado Federal; compreender a formação do estado federal no Brasil; e expor a composição das receitas públicas das instâncias governamentais estaduais brasileiras com foco nas transferências constitucionais.

Dentro desse contexto, ao considerar o volume de recursos das transferências intergovernamentais no orçamento dos estados brasileiros, tanto em termos absolutos como relativo, pode-se ser indagado como questionamentos principais: Qual o nível de dependência dos estados brasileiros em relação aos recursos repassados pelo governo federal? Existe relação entre desenvolvimento e o grau de dependência financeira dos estados?

Salienta-se que o Brasil foi escolhido por ser o país da América do Sul (entre os que implementaram o federalismo como forma de Estado), que apresenta no presente a maior discrepância distributiva no rateio das receitas entre a esfera central e as instâncias regionais de governo. Já o ano de 2018 foi selecionado em virtude da atualidade dos resultados, ou seja, seu julgamento proporcionou um panorama mais coevo da realidade nacional, uma vez que, o ano de 2019 ainda está em curso.

Metodologicamente, a pesquisa utilizou-se de consulta bibliográfica em livros e artigos de revistas relacionados ao tema, dentre os principais autores estudados, destaca-se: Fonseca (2002), Carvalho (2011), Conti (2001), Domingues (2007), Silveira (2012), entre outros. Além disso, a pesquisa empregou métodos estatísticos básicos para análise de dados coletados em fontes oficiais, como: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Portal da Transparência da União e Secretaria do Tesouro Nacional.

O trabalho encontra-se dividido em cinco partes: introdução, onde foram expostos os objetivos, a justificativa e o problema da pesquisa; desenvolvimento, apresentando o contexto do federalismo e federalismo fiscal brasileiro, bem como das transferências constitucionais; a metodologia, em que foram expostas as premissas metodológicas utilizadas na elaboração da pesquisa; apresentação dos resultados, sendo exibidos os dados das receitas e transferências de cada estado obtidos através de sítios eletrônicos; e as considerações finais, expondo criticamente os resultados da pesquisa.

2 ESTADO FEDERAL

A Federação pode ser definida como uma forma de organização do Estado composto por entidades com certa autonomia, sendo caracterizado pela participação dos Estados-Membros no poder central através de uma câmara que os represente. Em uma Federação, as entidades cedem parcela de sua soberania para um ente central, responsável pela centralização e unificação do Estado, assim, as unidades passam a ser autônomas entre si dentro do pacto federativo. Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o Estado Federado é, por definição, um Estado descentralizado, despontando autonomia em cada unidade federada e a segmentação de competências sem haver hierarquia.

No Federalismo, um Estado Federal compartilha as competências constitucionais com os Estados-Membros soberanos, cada um conservando seu próprio domínio de competência. Pressupõe-se uma negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes. (BRASIL, 2017, p.14).

Segundo Conti (2001), o Estado Federal vai surgir formalmente nos Estados Unidos em 1787 com a aprovação da Constituição, onde foi formalizada a união entre treze colônias inglesas, que até então tinham existência autônoma e independente. Todavia, o Estado Federal norte americano foi recebido com muita resistência à época em razão da perda de soberania dos estados, agora membros de uma Federação. A forma federal de Estado adotada nos Estados Unidos surge para fazer valer os ideais do Federalismo. O Federalismo, por sua vez, surge da necessidade, principalmente, de países com grandes extensões territoriais descentralizar o seu poder. “Nesses países, há diversidades culturais, climáticas, sociais e econômicas, de modo que as necessidades e prioridades diferem muito de uma região para a outra” (BRASIL, 2017, p.7).

Cabe ressaltar que as federações mundiais se desenvolveram sob condições econômicas, sociais e culturais bastante diversas, o que leva a especificidades de cada uma delas e a diferentes soluções para lidar com os desafios apontados. Por isso, um figurino comum não é encontrado e tampouco recomendado, posto que cada federação deve se adequar suas instituições às suas próprias características e necessidades. (PIANCASTELLI; BOUERI; LIMA, 2006, p.26-27).

Para Conti (2001) algumas características são intrínsecas à organização de um determinado Estado na forma federativa. Sendo consideradas fundamentais as seguintes:

- a) existência de, ao menos, duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em um a Constituição;

- d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;
- f) indissolubilidade.

2.1 Características organizacionais do Estado Federativo

Como citado anteriormente, as principais características do modo de organização do Estado Federativo, são:

a) Existência de, ao menos, duas esferas de governo

No Estado Federal é necessária a convivência harmônica de, pelo menos, duas esferas de governo. Um governo central, com poderes sobre todo o território do Estado, e os governos das entidades descentralizadas, que se uniram na formação do Estado Federal (CONTI, 2001, p. 11).

b) Autonomia das entidades descentralizadas

A autonomia das entidades é característica fundamental do federalismo, sendo dividida em três categorias: administrativa, política e financeira.

- **Autonomia administrativa** corresponde à capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se auto-organizarem, ou seja, de estabelecerem a sua organização interna observando diretrizes oriundas do poder central, com órgãos governamentais próprios e respectivos servidores pelos quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

- **Autonomia política** manifesta-se pela competência para legislar, sendo possível a criação de normas para determinados assuntos delimitados pela Constituição, bem como a participação nas decisões do poder central; a existência de órgãos próprios que exercerão as funções que foram previamente delimitadas pela Constituição; e a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos.

- **Autonomia financeira** compreende o poder de arrecadar, gerir e ter orçamento próprio, e são duas as formas de assegurar a autonomia financeira: a primeira é a atribuição de competência para a instituição de tributos; outra são as transferências intergovernamentais asseguradas pelo texto constitucional. (Conti, p. 13-16)

c) Organização do Estado expressa na Constituição

“[...] o Estado Federal surge a partir do momento em que várias coletividades se unem em torno de uma ordem jurídica comum, consubstanciadas neste documento jurídico chamado Constituição.” (CONTI, 2001 p. 16).

Tendo em vista que o fundamento do Estado Federal consiste em várias esferas do governo coexistindo harmonicamente, imprescindível se torna um diploma normativo que estabeleça as regras que darão ordem e coesão a esse sistema de organização da sociedade. [...] Difere a Constituição de um simples tratado, pois a Constituição, como próprio nome sugere, constitui, cria, faz surgir uma determinada ordem jurídica, enquanto o tratado apenas importa em um acordo entre Estados soberanos acerca de um ou mais assuntos de interesse comum, sobre os quais estabelecem regras a serem por eles obedecidas. (CONTI, 2001, p. 16)

Não se pode dispensar tal requisito para formação de uma Federação, sendo imprescindível para as definições das principais regras sobre competências, delimitações do poder central e das entidades descentralizadas, e os elementos que caracterizam a organização do Estado.

d) Repartições de competências entre as entidades descentralizadas

Em um Estado Federal, é necessária a organização das competências próprias de cada uma das esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como também as atribuições de cada um quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos. Tornam-se fatores determinantes para o equilíbrio federativo e a coexistência harmônica a divisão das competências e a repartição dos recursos entre os entes federados. (CONTI, 2001, p.17)

e) Participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional:

Segundo Conti (2001), em uma federação, é essencial que seja assegurado um instrumento de participação destas unidades na formação da vontade do todo, ou seja, na formação da vontade do Estado. Normalmente, isto é feito por meio de um órgão destinado a representar os interesses destas unidades na formação da vontade nacional.

f) Indissolubilidade

Trata-se da impossibilidade do direito de secessão, ou de separação, uma vez criado o pacto federativo. Na Federação, a indissolubilidade é pré-requisito, “de modo que, em havendo possibilidade de separação de uma das entidades, perde-se esta característica essencial do

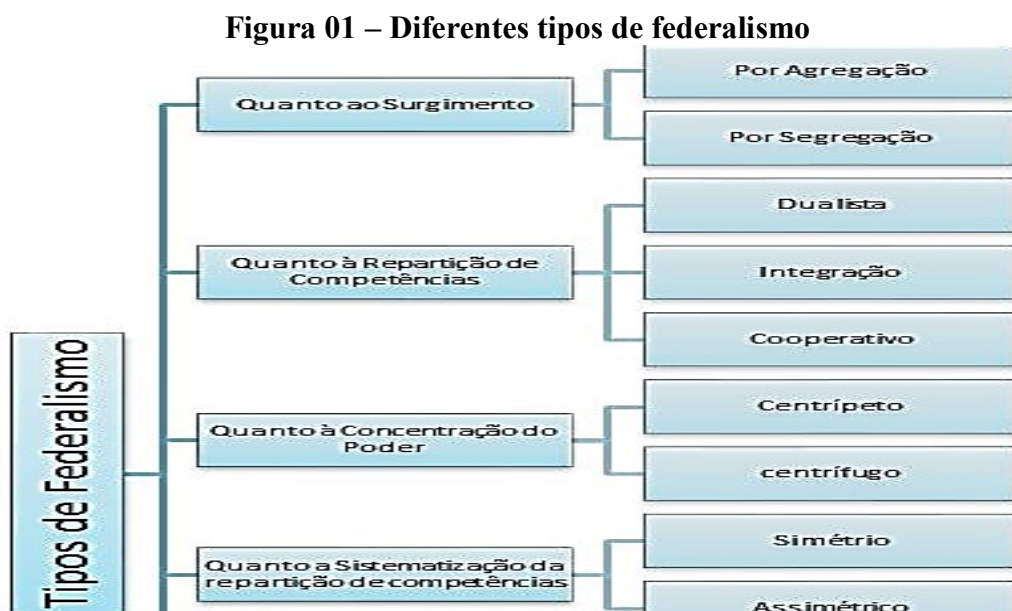
federalismo. Esta união deve, portanto, estar expressa na Constituição do Estado, como item insuscetível de alteração”. (CONTI, 2001, p.19).

2.2 Formas e modelos de Estado Federal

São várias as tipologias concernentes ao federalismo. Em síntese, destacam-se as classificações correlacionadas à formação (ou surgimento), a organização (repartição de competências), a concentração do poder e a sistematização da repartição de competências.

2.2.1 Tipologias do federalismo

Quanto a tipologia o federalismo pode ser expresso da seguinte maneira:



Fonte: PEREIRA, 2019.

a) Modelos por agregação e segregação

Agregação surge quando os Estados resolvem abrir mão de sua soberania e recebendo autonomia, se unem para formar um Estado, atribuindo a esta figura o poder soberano. Por exemplo, os Estados Unidos. “Os Estados independentes resolvem abrir mão de parcela importante de sua soberania em nome da construção de um novo Estado, agora Federal.” Já por segregação “ocorre pela descentralização de um ente único, um Estado Unitário, que se divide em outros entes que ganham autonomia, em virtude de imperativos políticos e de eficiência que estabelece divisões territoriais, como é o caso do Brasil.” (BRASIL, 2017, p.18).

b) Modelos centrípeto e centrífugo

No federalismo centrípeto observa-se o fortalecimento do poder central do Estado em relação aos Estados Membros. No federalismo centrífugo observa-se a preservação dos poderes dos Estados Membros e aquisição de maior autonomia em relação ao Estado.

c) Modelo Dual

É caracterizado pela existência de duas esferas de poder: governo central e governos subnacionais, com separação horizontal de competências e atribuições próprias. Portanto, ao poder central não é permitida a intromissão no campo reservado à atuação dos Estados-membros e vice-versa. “Existe, então, dois campos de poderes exclusivos: um ao poder federal e outro ao poder estadual, campos estes rigidamente estipulados e que limitam a esfera de ação desses poderes.” (CASSEB, 1999, p. 9 *apud* CONTI, 2001, p. 20).

d) Modelo Cooperativo

No federalismo cooperativo os Estados buscam trabalhar em conjunto com o governo central para resolver os problemas do país. As esferas se interpenetram, “auxiliando-se mutuamente e permitindo maior flexibilização, não somente no campo da repartição de competências, mas principalmente no que se refere à distribuição de recursos.” (CONTI, p. 20)

e) Modelo Competitivo

De acordo com Thomas Dye (1990, *apud* Enap 2017 p. 24), a competição entre os entes federativos tem como preocupação o aumento do controle sobre o poder e, como consequência, a melhora na prestação dos serviços públicos. “Essa melhora é, sobretudo, nas esferas subnacionais, em que os efeitos do ambiente competitivo são o incentivo à inovação nas políticas e, conseqüentemente, à ampliação da responsividade do sistema.”

f) Modelos simétricos e assimétricos

No federalismo simétrico, os entes federativos que se encontrem no mesmo nível de governo recebem o mesmo tratamento jurídico. Os Estados-Membros desfrutam das mesmas competências, responsabilidades e representatividade na Federação. “Já o modelo assimétrico, retrata uma forma típica e específica de federalismo que procura acomodar divergências acentuadas de regiões/unidades dentro de um mesmo território [...], outorgando-lhes condições.” (BRASIL. 2017, p.25).

3 HISTÓRICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

De acordo com a Constituição Federal de 1891, no seu decreto nº 1 de 15 de novembro 1889, é instituída como forma de governo a República Federativa do Brasil. As províncias do Brasil seriam constituídas, pela união perpétua e indissolúvel, os Estados Unidos do Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1891 os estados substituíram as províncias do império (1822-1889) e contaram com significativa autonomia. “Baseando-se no poder oligárquico regional, os estados dispuseram de poder de polícia, portando-se como autarquias e baseando suas receitas nas exportações, ao passo que Governo Central ficava com os tributos oriundos das importações.” (OLIVEIRA, 1995; LAGEMANN, 1995 *apud* SILVEIRA, 2012, p. 34).

Com a Revolução de 1930 a “Federação Oligárquica” findou, todavia as oligarquias ainda permaneciam. Contudo, apesar de alguns estados brasileiros conservarem um controle oligárquico na política, não mais o mantinham no âmbito socioeconômico. Em 1930, com a posse do presidente Getúlio Vargas, houve uma integração nacional relacionada à circulação de mercadorias. Sucedeu, então, um intenso “movimento migratório em direção à região Sudeste, mais precisamente ao estado de São Paulo, movimento este que criou bases para a criação de um mercado nacional de trabalho, que se fortaleceu com a Consolidação das Leis do Trabalho”. Essas medidas acabaram com a “Federação Oligárquica” e centralizaram o poder da União, “restando aos estados o direito de definir as alíquotas dos impostos que lhes eram privativos e a possibilidade de criar novas contribuições, desde que não viessem de encontro à Constituição Federal.” (SILVEIRA, 2012 p. 34).

O período entre 1930 e 1954 foi marcado pelo auge da Federação Brasileira e, ao mesmo tempo, o início de seu declínio sistemático, sendo marcado o começo da predominância do econômico sobre o político. As principais mudanças foram os municípios passarem a ter competência própria, a bitributação ter sido erradicada e a competência residual passar a ser exclusiva da União.

Além disso, o consumo passou a ser tributado de forma distinta: através do imposto de consumo, de natureza federal, e do imposto sobre vendas e consignações, de competência dos estados. Todavia, essa “Federação” de estados com um centro bem definido não resistiu à centralização autoritária do período 1964-1985. (LAGEMANN, 1995 *apud* SILVEIRA, 2012, p. 35)

Conti (2001) salienta que a Constituição de 1934 teve tendências centralizadoras, onde, em seu art. 5º, os atos de competência privativa da União estão enumerados em extensa lista, aumentando também as possibilidades de intervenção no Estado, comparado ao que havia sido previsto na Constituição de 1891. A partir da Constituição de 1946 foi possível observar o crescimento da autonomia dos estados, principalmente autonomia financeira. “Além da

competência privativa para a instituição de diversos impostos, tinham também participação na arrecadação de impostos federais.” Constatando-se, assim, um federalismo do tipo cooperativo, diferenciando-se do federalismo dualista que caracterizou o início do federalismo brasileiro.

Com a queda do presidente João Goulart (1961-1964) e a ascensão dos militares ao poder, instaurou-se um processo centralizador da União como nunca havia sido visto antes. Nesse momento da história, houve uma reforma fiscal que eliminou o “efeito cascata” dos impostos, que abrangia desde a fonte de produção ao local de consumo. Excetuando poucos tributos como o Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) que estava a cargo dos estados, e o Imposto Sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios, bem como a destinação de parte da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR) para os estados e municípios, os demais estavam concentrados em Brasília. Tal cenário acirrou as fragilidades da Federação, levando estados e municípios a se engalfinharem na busca de investimentos como a instalação de industriais e a execução de obras públicas em seus territórios, sendo as emendas parlamentares um grande instrumento para esse propósito. (OLIVEIRA, 1995 *apud* Silveira 2012 p. 35)

Com a Constituição de 1965, sucedeu um maior incremento na distribuição das receitas tributárias e surgiram os Fundos de Participação, cujos recursos tiveram tendência crescente ao longo do tempo, até atingir a forma atual.

3.1 Situação atual

Atualmente o federalismo brasileiro pode ser considerado como um federalismo por segregação, sendo possível observar a forma de organização tanto competitiva quanto cooperativa. O federalismo brasileiro, ao modo pelo qual está organizado, “tem algumas características de um federalismo dualista, na medida em que estabelece campos específicos de atuação para cada um a das entidades, delimitando a área de atuação da União, dos Estados-membros e dos Municípios.” (CONTI, 2001, p.24). Dessa forma, é possível ver no modelo brasileiro um sistema misto, que engloba tanto técnicas próprias do federalismo dualista quanto do federalismo cooperativo, que é o predominante no federalismo atual.

A Constituição promulgada em 1988 trouxe como novidade a inclusão dos Municípios com os integrantes da Federação, conferindo maior autonomia aos Estados-membros, principalmente sob o aspecto financeiro, embora a autonomia dos Estados-membros seja relativamente pequena comparada aos outros países.

Figura 02 – Características do atual sistema federalista brasileiro



Fonte: PEREIRA, 2019.

A autonomia das unidades federadas pressupõe a repartição de competência para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa, isto é, distribuição constitucional de responsabilidades.

De acordo com Silveira, um dos problemas existentes na economia brasileira é o neoliberalismo ainda presente, que:

[...] apesar do seu viés desenvolvimentista, ainda converge seus instrumentos de política macroprudenciais aos pilares do neoliberalismo: câmbio flutuante, carga tributária elevada, metas inflacionárias e superávit primário, mesmo não se constituindo em fonte única do processo mundial de descentralização, ainda assim o influencia dado seu ideário de privatização, desregulamentação e abertura externa. (2012, p.37).

O processo de globalização que se aprofunda na economia mundial é um dos desafios, principalmente para os regimes federativos de governo, pois tem provocado mudanças na economia, na demografia e na política, causando mudança na forma como os agentes econômicos se relacionam. Na economia, a globalização interfere nos sistemas tributários, enquanto as mudanças na demografia alteram o padrão das demandas por políticas públicas, aumentando, assim, a complexidade das relações intergovernamentais. Na política, alterações explicitam conflitos de interesse e tornam mais difícil o entendimento em torno das reformas necessárias para a adaptação a um novo contexto. (Rezende, 2005)

Para Silveira (2012), o processo de descentralização está longe de terminar, pois o mesmo decorre em meio a uma crise da Federação do Brasil, envolvendo a economia e a sociedade brasileira, além de transformações geopolíticas e tecnológicas internacionais.

4 FEDERALISMO BRASILEIRO SOB A ÓTICA FISCAL

O federalismo é um tipo de regime político onde há várias esferas governamentais presentes, ou seja, o poder político, administrativo e econômico no setor público é fracionado. Sob a ótica econômica, o federalismo fiscal é a forma como essas instâncias se organizam em termos de atribuições de encargos e receitas para a execução das funções governamentais.

Assim o federalismo fiscal é a expressão financeira do federalismo político que busca estudar a repartição fiscal e de competências entre as esferas de um governo, buscando a melhor arrecadação de recursos para prover uma melhor oferta de bens e serviços públicos à população.

É a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade. Trata-se, portanto, da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) ao conferir competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica. O Federalismo Fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões. (BRASIL, 2017 p. 7)

Domingues define o termo como sendo:

O conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência. O federalismo fiscal é uma técnica que visa garantir o melhor atendimento ao Bem Comum, e nessa medida é instrumento de ordenação das finanças públicas de molde a ensinar a realização do federalismo político. (DOMINGUES, 2007, p. 138)

O federalismo brasileiro como forma de Estado surgiu em 1891 com a promulgação da Constituição Federal, no seu decreto nº 1 de 15 de novembro 1889 que instituiu a República Federativa do Brasil, no mesmo período surge o federalismo fiscal. Durante todo o período federativo, os níveis de autonomia financeira conferidos às entidades subnacionais, por meio de diferentes desenhos de federalismo fiscal, variaram drasticamente. O federalismo brasileiro é marcado por contínuos processos de centralização e descentralização do poder financeiro, ora concentrando receitas no ente central, ora diluindo-as entre regionais ou locais (Nunes, 2017). Conforme Carvalho (2011), os impostos foram divididos de duas formas: importação e exportação. Os impostos sobre produtos importados eram de competência do governo federal, e os de exportação cabiam às províncias que o arrecadavam, e representavam um grande volume, comparado aos de importação. Segundo Carvalho (2011), o sistema de repartição de arrecadação catapultou a província paulista, impulsionando as grandes oligarquias produtoras de café – o principal produto exportado pelo país. As oligarquias cafeeiras ganharam maior poder junto à política brasileira até o início dos anos 30.

Do fim do século XIX até os anos de 1930, o Brasil passou por um forte período de descentralização. A República Velha passava encontrava-se no auge da economia primária-exportadora cafeeira, assim tendo um governo central muito enfraquecido. [...] as despesas do governo central caíram de três quartos para a metade, enquanto isso a participação paulista na receita total dos governos estaduais subiu de 10% para mais de 40%. O Brasil passou por muitos períodos de centralização e descentralização. Depois de uma descentralização apoiada pelas oligarquias, a Revolução de 30 trouxe mais uma vez um período de centralização do poder. (CARVALHO, 2011, p.17).

De acordo com o autor, nesse período os gastos federais subiram, passando de 50% para mais de 55% do orçamento federal. Com a centralização do governo Vargas houve um fortalecimento das bases industriais e a unificação do mercado interno. Tal centralização pode ser percebida com o Decreto de Lei nº 1.202/39 que transformou os Estados membros em “coletividades territoriais descentralizadas”, e fez com que o governo central passasse a fiscalizar os Estados, diminuindo a autonomia dos entes federais. Após o fim da Segunda Guerra Mundial houve um período de descentralização no Brasil, onde em sua nova constituição trazia algumas mudanças pró-descentralização, havendo, de fato, apoio federal para as regiões mais pobres e desfavorecidas. As ferramentas utilizadas para a descentralização foram o Orçamento Federal, Banco do Brasil e ações diretas do governo central. Na mesma época, no governo Gaspar Dutra, foi elaborado um grande projeto para infraestrutura nacional, porém não entrou em prática por causa dos limites financeiros do governo federal. (Carvalho, 2011)

Com o Regime Militar de 1964 houve novamente uma centralização que durou cerca de duas décadas. Segundo o autor, a centralização foi tão grande que os gastos do governo e receita tributária disponível (descontadas as transferências constitucionais) chegaram a 70%.

A constituição de 1964 mostra-se contrária ao ideal descentralizador de sua antecessora. Ela prega grandes reformas tributárias e a sua arrecadação quase que na sua totalidade se concentra na mão do governo federal. [...] algumas particularidades deixam claro esse ponto de centralização do poder, ora por objetivos de estabilidade econômica, ora por disciplina e coordenação fiscal. A criação dos fundos de transferência tanto municipal quanto estadual (FPM e FPE) era uma maneira de manter um maior controle sobre o dinheiro que era transferido. (CARVALHO, 2011, p.19).

Para Carvalho (2011), apesar dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios serem utilizados no início para maior controle sobre as transferências aos entes, foi um importante passo para o desenvolvimento do federalismo no Brasil.

O Regime Militar chega ao fim em meados dos anos 80, e ocorre mais um período de descentralização com a promulgação da Constituição de 1988, onde em seu primeiro artigo é destacado o federalismo. Em seu artigo 18 é determinada a autonomia entre União, Estados e Municípios, e os artigos subsequentes indicam a competência e os encargos das esferas político-administrativas. No início dos anos 80 as transferências tinham aumentado em grandes proporções

A partir da Reforma Tributária de 1988/89, os Estados aumentaram sua participação no IR e no IPI. Com a criação do ICMS que substituiu o ICM de arrecadação estadual, trouxe maior liberdade aos Estados para a fixação das alíquotas e sua administração, e ainda o ICMS englobou outros cinco impostos que eram de competência federal, aumentando suas arrecadações na receita tributária e consolidando ainda mais sua autonomia. Os Municípios também foram beneficiados com esse novo imposto, pois tiveram 25% de participação nesse tributo. Com a nova Constituição, a descentralização veio mais forte, os Estados têm mais autonomia como jamais tiveram, e o poder central tem transferido um montante maior, como nunca antes havia transferido. (CARVALHO, 2011, p.21).

Para Arretche (2005 *apud* NUNES, 2017, p. 11), tais movimentos centralizadores e descentralizadores na federação brasileira tiveram algumas razões que não somente a variação do regime político, “tendo sido influenciados também, por exemplo, pelas regras de composição e voto representativo nas assembleias nacionais constituintes, pelo endividamento interno e externo e pela variação nas bases tributáveis em função de períodos de crise ou prosperidade econômica.”

4.1 Competências Tributárias

O federalismo fiscal dentro de uma Federação é caracterizado pela distribuição de competências tributárias às unidades que formam a União, conferindo autonomia financeira aos entes federados. Tal autonomia, que compreende a capacidade dos estados-membros e Municípios arrecadarem seus próprios recursos e aplicarem em políticas públicas que considerem mais convenientes para a população, evita que os entes federados se tornem subordinados à União, condição indispensável para garantir a harmonia numa federação.

O Brasil adotou um regime rígido de repartição de competências tributárias, pois, segundo Schoueri (1998 *apud* Elali, 2005 p. 35) seria a “solução para garantir a cada pessoa jurídica de direito público o montante de ingressos necessário à manutenção de sua independência assegurada, de resto, pelo sistema federativo”.

A repartição de competências tributárias constitui um ponto crucial na organização dos Estados sob a forma federativa, pois asseguram a independência financeira das entidades que compõem a federação, verdadeiro alicerce da autonomia destas entidades.

A Constituição Federal de 1988 atribui à classificação das competências tributárias, como:

- Competência Exclusiva ou Privativa

“A competência tributária exclusiva ou privativa se refere a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para instituir os tributos que a Constituição prevê especificamente para cada ente federativo.” (CARVALHO, 2014 p. 16). Exemplos:

São impostos da União (7): II, IE, IR, ITR, IPI, IOF, IGF. Contribuições de Melhorias e Empréstimos Compulsórios.

São impostos dos Estados e DF (3): IPVA, ICMS, ITCMD.

São impostos Municipais (3): IPTU, ISS, ITBI.

- Competência Comum ou Concorrente

“É a competência de todos os entes políticos para instituição de taxas, contribuições de melhoria e contribuição previdenciária dos seus servidores, dentro da esfera de competência político-administrativa de cada um.” (CARVALHO, 2014, p. 16)

Art.145, I, II e III da CF.

- Competência Tributária Residual

Trata-se da competência da União para instituir novos impostos não previstos na Constituição Federal. Assim, o único ente que pode criar novos tributos é a União, já que é a única que detém a competência tributária residual. Porém existem pressupostos na Constituição que limitam esse poder. Art. 154 e 195 §4 da CF.

- Competência Extraordinária

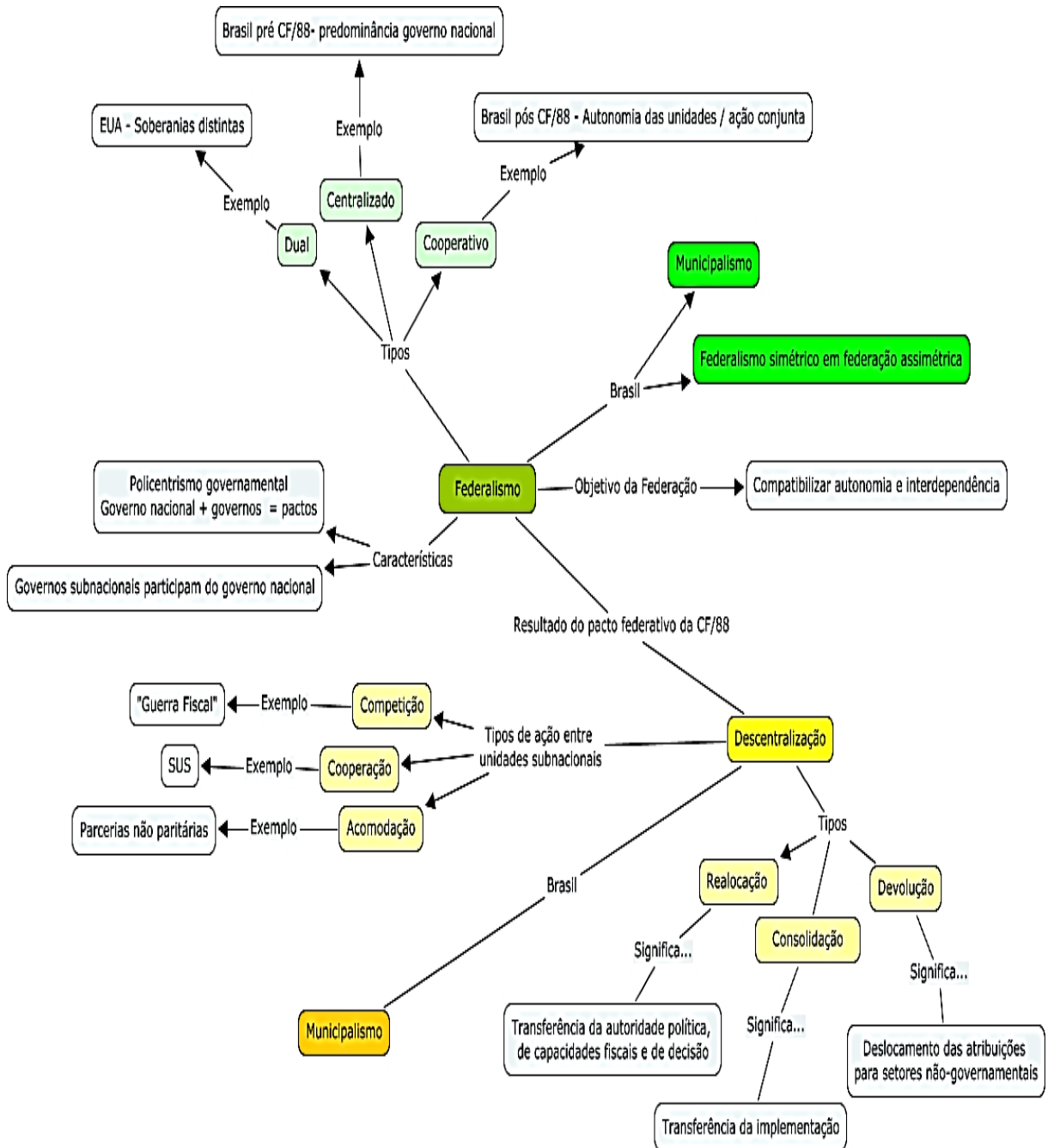
“É a competência da União para instituir impostos extraordinários na iminência ou no caso de guerra externa, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.” (CARVALHO, 2014 p. 17)

- Competência Cumulativa

“A competência tributária cumulativa é a competência da União para instituir, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais.” (CARVALHO, 2014 p. 17)

De forma tipificada, pode-se expor a atual conjuntura federativa brasileira da seguinte maneira:

Figura 03 – Composição atual do federalista brasileiro



Fonte: IBGE, 2019.

5 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO RATEIO DAS RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Em 1824 o Brasil era um Estado Unitário Monárquico, em sua Constituição política imperial não encontrava-se discriminação de rendas para as entidades administrativas descentralizadas (como as províncias e comunas). Segundo Dagoberto Cantizano (apud Conti, 2001, p. 61), o início da evolução do sistema de repartição de receitas tributárias no Brasil seria quando o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 foi outorgado, permitindo as Assembleias Provinciais competência para legislar sobre a decretação e arrecadação de tributos.

A Constituição de 1891 instituiu a República dos Estados Unidos do Brasil, organizando territorialmente o Estado na forma federativa. A autonomia dos entes federados (Estados-membros) passa a ser indispensável à manutenção desta forma de organização do poder. Surgem, então, as primeiras formas expressas de repartição de receitas tributárias. Em seu art. 6 a Constituição atribui competência à União para instituir alguns tributos (imposto de importação e congêneres, taxas de selo, contribuições postais), e aos Estados se conferiu competência tributária exclusiva (impostos sobre a exportação, sobre a propriedade territorial e sobre a transmissão de propriedade - art. 7). Tanto a União quanto os Estados poderiam ainda criar outras fontes de receita (art. 12). (Conti, 2001)

Com a Constituição de 1934 foi possível incluir os Municípios na repartição de competências tributárias, de modo que não só a União e os Estados, mas também os Municípios passaram a ter receitas próprias oriundas de tributos exclusivos.

Neste período, cabia à União os impostos sobre importação, sobre consumo de mercadorias, sobre a renda, sobre a transferência de fundos para o exterior e sobre atos praticados pelo Governo, além de taxas sobre serviços diversos (art. 6); os Estados Ficavam com os impostos sobre a propriedade territorial rural, a transmissão de propriedade *causa mortis*, a transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, consumo de combustíveis, vendas e consignações, exportação de mercadorias, indústrias e profissões e atos emanados de seu Governo, além de taxas sobre serviços diversos (art. 8). Os Municípios, por sua vez, passaram a ter o direito de cobrar o imposto de licenças, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, e os impostos sobre diversões públicas e cedular sobre a renda de imóveis rurais, além das taxas por serviços municipais (art. 13, § 2). Manteve-se a competência residual concorrente entre União e Estados (art. 10, VII). (CONTI, 2001, p. 62)

Com a promulgação da Constituição de 1937 foram poucas as alterações, mantendo-se o sistema misto de repartição de receitas, com tributos exclusivos para as três esferas de governo e transferências intergovernamentais, sendo notado como diferença apenas a exclusão da competência dos Estados para instituir o imposto sobre consumo de combustíveis, e os Municípios que deixaram de ter competência para cobrar o imposto cedular sobre a renda de

imóveis rurais. No decorrer dos anos foram instituídos decretos e leis constitucionais, sendo atribuída em 20 de setembro de 1940 competência à União para instituir o imposto único sobre combustíveis e determinada a repartição do produto arrecadado. (Conti, 2001)

Com a Constituição de 1946 houve incremento no sistema de transferências intergovernamentais, sendo acrescido à competência da União o imposto único sobre combustíveis, minerais e energia elétrica. Os Estados e Municípios continuavam praticamente sem alterações. Porém, houve significativas modificações no que tange às participações na arrecadação alheia. A partir da Constituição de 1946, houve muitas alterações no sistema de repartição de receitas tributárias promovidas por modificações parciais do Texto Constitucional. “Relativamente às transferências intergovernamentais, a grande novidade da Emenda Constitucional n. 18/65 foi a criação dos Fundos de Participação, introduzindo no federalismo fiscal brasileiro o sistema de participação indireta na arrecadação.” (CONTI, 2001, p. 65).

Em 1967 foi promulgada uma nova Constituição com novas alterações. A União, os Estados e o Distrito Federal mantiveram-se com suas competências tributárias inalteradas. Somente na participação em arrecadações alheias foram feitas modificações:

O art. 24, § 7º, previu que 20% (vinte por cento) do que os Estados arrecadarem com o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias seriam destinados aos Municípios. E o art. 28, ao tratar da distribuição dos recursos obtidos com os impostos especiais da União, determinava que fossem distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios 40% (quarenta por cento) do imposto incidente sobre combustíveis, 60% (sessenta por cento) do imposto sobre energia elétrica e 90% (noventa por cento) do imposto sobre minerais. O parágrafo único do referido dispositivo legal criou algumas regras para a redistribuição destes valores. (CONTI, 2001 p. 66).

Em 1968 houve modificação em parte do Texto Constitucional, onde foi retirada dos Estados a possibilidade de tributarem as operações de circulação de mercadorias referentes a combustíveis, com a retirada de parte do texto do art. 24, II, da Constituição então vigente. Também foi instituída nova forma de repartição das receitas que constituíam os Fundos de Participação, havendo uma redução do repasse e a criação do Fundo Especial. Posteriormente, em 17 de outubro de 1969, a Constituição foi novamente alterada com a promulgação da Emenda Constitucional n. 1, porém, não houve mudanças significativas na ordem então vigente da repartição de receitas. (CONTI, 2001, p. 66-67).

A Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975, alterou os percentuais de receitas destinadas à formação dos Fundos de participação. Estes valores foram posteriormente alterados com a Emenda Constitucional n. 17, de 12 de dezembro de

1980, e novamente modificados pela Emenda Constitucional nº 23, de 1983, e Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. A Emenda Constitucional nº 23, de 1 de dezembro de 1983, relativamente à participação direta na arrecadação, aumentou o percentual de distribuição dos recursos do imposto único da União sobre combustíveis e energia elétrica, passando de 40 para 60% do valor arrecadado; determinou ainda que, do total da transferência, 2/3 (dois terços) seriam destinados aos Estados, Distrito Federal e Territórios, e 1/3 (um terço) aos Municípios. (CONTI, 2001, p. 67)

Depois de muitas alterações e emendas constitucionais, foi promulgada a Constituição de 1988, atualmente vigente. O atual sistema de repartição de receitas tributárias dispõe de tributos exclusivos para cada uma das esferas de governo, bem como possui dois tipos de arrecadação: direta e indireta. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência comum para instituir taxas e contribuições de melhoria.

A Constituição Federal de 1988 atribui à União a competência para instituir impostos federais sobre: importação, exportação, renda, produtos industrializados, propriedade territorial rural, e operações financeiras (art. 153), podendo ainda instituir imposto sobre grandes fortunas, embora tal competência não tenha sido exercida até hoje. Cabe também à União a instituição de impostos extraordinários (art. 154, II), os empréstimos compulsórios e as contribuições em geral (art. 148 e 149) e a competência residual para instituir outros impostos não previstos (art. 154, I).

Aos Estados compete a instituição de impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação, sobre a propriedade de veículos automotores (art. 155), taxas por serviços públicos e poder de polícia estaduais (art. 145, II), contribuições de melhoria por execução de obra pública estadual (art. 145, III) e contribuição previdenciária de servidores próprios (art. 149, § 1º).

Os Municípios possuem competência para instituir os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, a transmissão *inter vivos* de bens imóveis e sobre serviços (art. 156), bem como taxas por serviços e poder de polícia municipais (art. 145, II), contribuições de melhoria e iluminação pública (art. 145, III e 149-A), e destinadas à previdência e assistência social de servidores próprios (art. 149).

Ao Distrito Federal, por sua vez, são atribuídas as competências para instituir tributos estaduais e municipais (art. 32, § 1º).

6 METODOLOGIA

A pesquisa segundo Gil (2007) consiste em um procedimento racional e sistemático que possui o objetivo de proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é desenvolvida por um processo constituído em várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados.

O presente estudo pode ser classificado como sendo de cunho descritivo e exploratório, tendo como principal finalidade a explanação de conceitos e ideias, apresentando características quantitativas, fundamentada em estatística descritiva. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 35) a pesquisa exploratória tem por objetivo proporcionar maior familiaridade com o assunto, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A pesquisa descritiva por sua vez “exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade.”

Quanto ao tipo de pesquisa, o estudo pode ser considerado como bibliográfico e documental, utilizando-se de livros, artigos científicos, teses, dissertações, e materiais que não receberam tratamento analítico, dentre os principais autores estudados, destaca-se: Fonseca (2002), Carvalho (2011), Conti (2001), Domingues (2007), Silveira (2012), entre outros. Para Fonseca:

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, etc. (FONSECA, 2002, p. 32)

Para a coleta de dados, a pesquisa empregou métodos estatísticos básicos para análise de dados coletados em fontes oficiais, como: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Portal da Transparência da União e Secretaria do Tesouro Nacional.

7 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

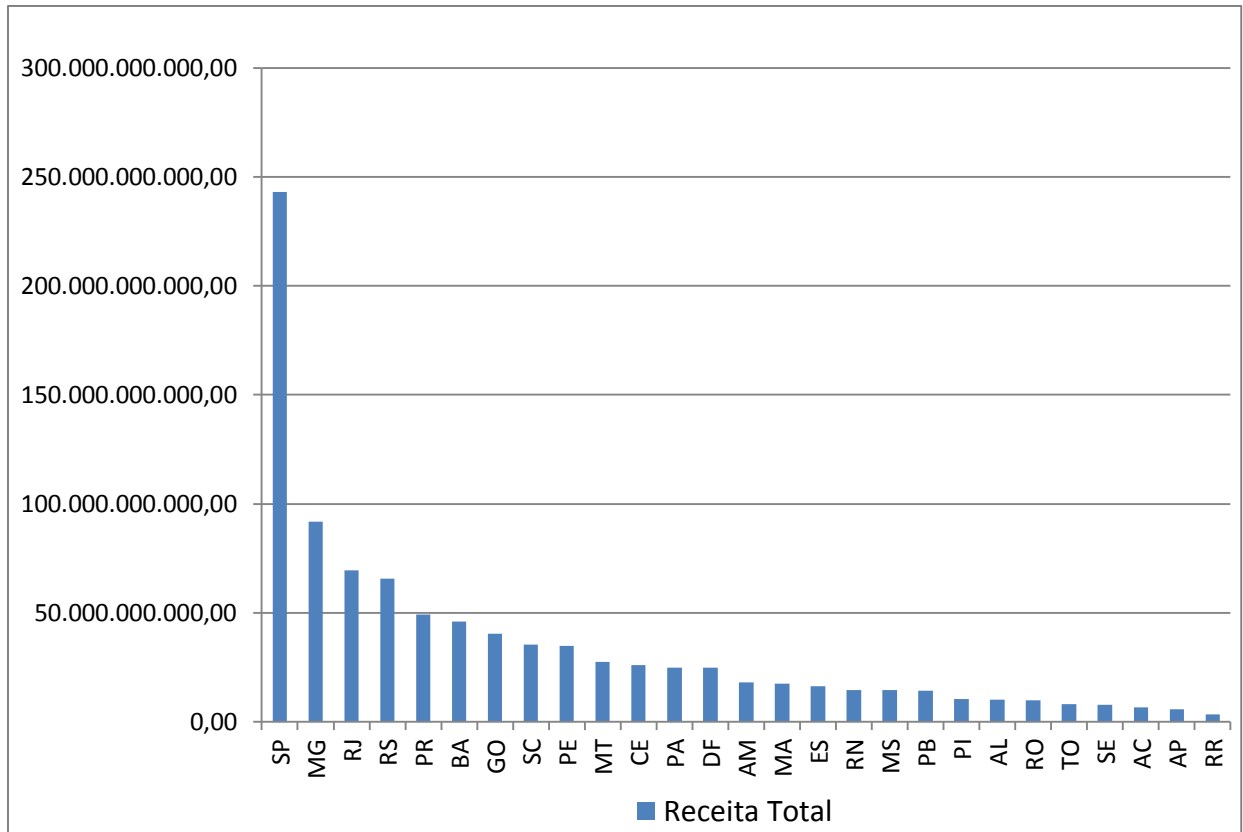
O Brasil é um país localizado na América do Sul, tendo sua área territorial de aproximadamente 8.516.000 km², sendo o quinto maior país do mundo e o primeiro da América Latina em extensão. O país é formado por 26 Estados e um Distrito Federal, e conta com 5.570 municípios. Conforme o IBGE (2019) o Brasil possui uma população que ultrapassa 209 milhões. Em virtude de tais propriedades, o país é grandioso não só em extensão, como também em características multiétnicas, climáticas, regionais etc., promovendo benefícios, mas sendo acompanhado de igual modo por problemas de centralização e desigualdades regionais não só referente à renda, mas também nas questões sociais, econômicas e territoriais.

Uma das características fundamentais de um federalismo, bem como do federalismo brasileiro, é a autonomia do Estado-membro. As autonomias são exercidas por meio de determinadas competências. Segundo autores, a autonomia financeira, que é a garantia dos recursos próprios para cada entidade, é apontada como umas das características fundamentais para a verificação da existência de uma Federação. Assim, o federalismo, que pressupõe a autonomia dos estados-membros, deve ser avaliado sob o ponto de vista financeiro, pois não haverá autonomia se o Estado-membro dispuser de grande dependência financeira da União.

Quanto à receita total, o gráfico 01 corresponde aos respectivos valores dos estados brasileiros no ano de 2018. Diante do exposto, percebe-se que os valores mais expressivos no gráfico são referentes ao estado de São Paulo que dispõe o total de R\$ 242.941.822.167,73, o estado de Minas Gerais com R\$ 91.753.963.517,28, o Rio de Janeiro apresentando o valor de R\$ 69.352.350.000,00, e Rio Grande do Sul com R\$ 65.696.419.095,56. Nota-se que o estado de São Paulo possui valor da receita total maior do que a soma dos três estados seguintes, que somam R\$ 226.802.732.612,84. No Centro-Oeste os dados apresentam: Goiás (R\$ 40.374.317.779,38); Mato Grosso (R\$ 27.540.927.709,02); e Mato Grosso do Sul (R\$ 14.497.314.000,00). A região Sul indica: Rio Grande do Sul (R\$ 65.696.419.095,56); Paraná (R\$ 49.355.244.079,84); e Santa Catarina (R\$ 35.447.583.972,89).

Os estados localizados na região Nordeste com maior valor são: Bahia (R\$ 45.877.353.000,00); Pernambuco (R\$ 34.792.968.802,32); e Ceará (R\$ 26.121.689.530,31). Enquanto na região Norte: Pará (R\$ 24.860.993.631,57); Amazonas (R\$ 18.018.318.439,78); e Rondônia (R\$ 9.904.840.949,08). O Tocantins, Sergipe, Acre, Amapá e Roraima dispõem dos menores valores de receita total (entre 3 e 8 bilhões), tendo Roraima o menor valor com R\$ 3.487.743.356,98.

Gráfico 01 – Receita Total dos Estados



Elaboração própria. **Fonte:** Site eletrônico dos respectivos estados.

Pode-se constatar que os estados brasileiros têm enormes disparidades no que se refere à receita pública. As regiões Sul e Sudeste e, mais recentemente, Centro-Oeste concentram as maiores receitas, enquanto o Norte e Nordeste possuem a menor. Os estados que detêm as menores receitas são os que mais necessitam de complemento da receita por parte das transferências, principalmente as transferências constitucionais, como é apresentado a seguir.

7.1 Configuração das Transferências Constitucionais para os Estados e o Distrito Federal no ano de 2018

Atualmente, o Brasil é um dos países que tem maior transferência vertical do mundo. Após reunir todas as competências tributárias a todos os entes federados, é possível observar que apenas 58,7% é arrecadação própria dos governos subnacionais, o restante de suas receitas finais é composta por transferências do governo central. Uma das características observadas no federalismo brasileiro são os Estados que se assemelham ao Governo Federal no tocante as transferências, onde a receita com arrecadação global dos impostos é maior do que lhe resta de receita final. No Brasil, os principais beneficiários das transferências são os municípios, que possuem uma parcela baixa na base tributária, porém dispõem do maior ganho relativo.

Atualmente os municípios são responsáveis pelos gastos majoritários não financeiros, enquanto os estados têm maior parcela em gastos financeiros. (Carvalho, 2011)

A tabela 01 compreende todos os valores das transferências constitucionais para os estados brasileiros em 2018, estas transferências abrangem 7 modalidades, como é possível observar, apresentando:

FPE - Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal: entende a transferência de recursos da União para as entidades federativas, e apresenta o total de R\$ 71.480.906.494,44 em transferência para os estados, mostrando a Bahia em primeiro lugar com o total de R\$ 6.663.479.323,56, e o Ceará em segundo com o total de R\$ 5.196.425.631,65 em transferência federal;

CIDE-Combustíveis - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico: possui como total de transferências para os estados o valor de R\$ 1.022.442.096,43, tendo como maior receptor o estado de São Paulo com o valor de R\$ 177.510.495,70, e Minas Gerais R\$ 111.363.349,47;

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: obteve um total de R\$ 63.088.879.244,71 de transferências repassadas aos estados, com o maior valor para o estado de São Paulo com R\$ 16.558.668.862,75 e o menor para o estado de Roraima com 372.492.318,70 R\$;

IOF-Ouro: apresenta um total de R\$ 4.646.281,66, tendo os estados de Mato Grosso e Pará os maiores valores, ultrapassando R\$ 2.000.000,00;

IPI-Exp - Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação: possui a soma de transferências para os estados de R\$ 4.453.432.858,86, dispondo de maior valor o estado de São Paulo com R\$ 890.686.570,47 e o Rio de Janeiro com R\$ 797.630.621,45;

Lei Complementar 87/96 - Lei Kandir: obteve como soma total das transferências o valor de R\$ 1.149.093.246,48, apresentando o maior valor os estados de São Paulo R\$ 356.885.028,00, Minas Gerais R\$ 147.881.444,52, Paraná R\$ 115.546.137,60, e Rio Grande do Sul R\$ 115.109.511,72.

Royalties: apresenta um valor total de R\$ 20.374.704.400,11, detendo o maior valor os estados do Rio de Janeiro com R\$ 13.348.909.578,93, São Paulo com R\$ 2.427.761.903,08 e o Espírito Santo com R\$ 1.989.240.500,84.

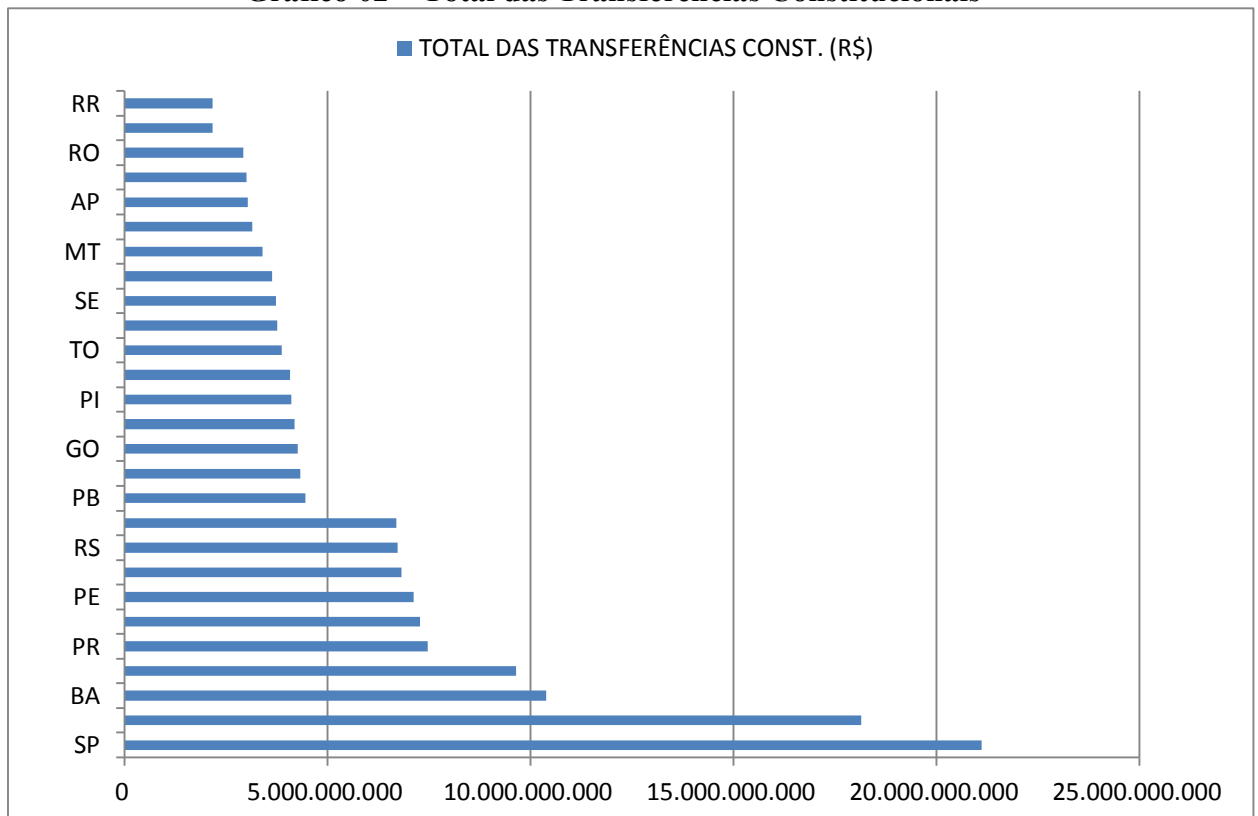
O total de todas as transferências repassadas aos estados no ano de 2018 soma R\$ 161.574.104.622,69.

ESTADOS	Tabela 01 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (R\$)							
	CIDE-Combustíveis	FPE	FUNDEB	IOF-Ouro	IPI-Exp	LC 87/96	Royalties	Total
AC	7.755.991,27	2.474.099.795,35	644.178.673,31	0,00	334.631,21	1.043.318,40	15.510.476,52	3.142.922.886,06
AL	14.331.938,32	3.004.925.527,36	674.516.358,56	0,00	10.016.126,96	9.628.921,32	47.893.632,36	3.761.312.504,88
AP	6.095.160,13	2.446.071.767,74	542.415.411,83	59.592,41	7.255.221,34	4.658.260,80	21.554.246,80	3.028.109.661,05
AM	15.000.809,77	2.092.695.105,53	1.748.380.713,97	1.699,12	20.808.086,36	11.550.304,80	287.787.797,64	4.176.224.517,19
BA	66.016.023,95	6.663.479.323,56	3.158.403.648,16	19.371,50	191.405.159,62	42.592.923,60	258.251.755,42	10.380.168.205,81
CE	37.480.081,66	5.196.425.631,65	1.483.872.301,76	31,53	42.038.402,39	18.666.162,72	41.285.899,23	6.819.768.510,94
DF	19.484.101,38	491.294.352,45	2.475.928.965,83	0,00	5.682.313,42	12.372.980,04	723.370,94	3.005.486.084,06
ES	21.601.757,41	1.120.537.703,32	961.231.662,27	0,00	180.381.844,52	48.857.647,20	1.989.240.500,84	4.321.851.115,56
GO	54.015.199,11	2.052.249.786,48	1.953.844.607,14	35,15	104.508.664,52	15.295.891,20	83.916.897,87	4.263.831.081,47
MA	30.342.876,47	5.127.747.425,16	1.382.219.125,15	349,23	51.390.344,10	19.239.048,00	79.727.347,61	6.690.666.515,72
MT	35.289.190,88	1.650.240.990,12	1.577.465.847,47	2.211.100,70	62.188.805,52	22.242.370,20	39.726.017,19	3.389.364.322,08
MS	26.072.016,92	962.878.550,03	1.037.689.821,02	0,00	81.193.073,02	14.149.089,12	39.268.719,13	2.161.251.269,24
MG	111.363.349,47	3.213.690.391,88	5.233.971.073,92	322,45	553.103.801,65	147.881.444,52	378.490.804,05	9.638.501.187,94
PA	33.232.040,02	4.382.489.579,13	2.183.748.070,62	2.134.747,73	266.921.263,39	50.008.116,60	360.568.841,75	7.279.102.659,24
PB	20.412.129,01	3.403.443.050,37	1.005.267.559,80	30,84	3.818.997,06	3.294.750,12	18.810.982,12	4.455.047.499,32
PR	65.383.769,18	2.037.536.625,82	4.417.546.521,19	467,38	422.492.053,45	115.546.137,60	411.179.826,64	7.469.685.401,26
PE	36.128.380,60	4.893.846.734,87	2.087.834.738,87	24,41	62.739.828,70	17.025.549,12	26.911.880,07	7.124.487.136,64
PI	25.992.780,87	3.087.434.470,02	966.806.180,59	0,00	1.178.601,25	3.456.909,12	17.954.976,06	4.102.823.917,91
RJ	49.329.438,70	1.153.817.173,44	2.732.684.361,68	47.489,68	797.630.621,45	67.213.243,80	13.348.909.578,93	18.149.631.907,68
RN	18.811.090,65	2.958.537.097,46	890.266.945,01	115.595,86	3.843.490,99	4.150.124,52	201.137.968,26	4.076.862.312,75
RS	56.771.794,08	1.630.616.640,88	4.483.027.873,91	67,68	407.479.442,24	115.109.511,72	34.311.985,44	6.727.317.315,95
RO	14.460.810,34	2.044.710.819,91	767.319.341,10	27.706,65	13.194.675,66	2.858.009,40	74.018.712,70	2.916.590.075,76
RR	7.462.244,03	1.771.018.398,67	372.492.318,70	0,00	196.485,73	438.230,40	9.599.525,03	2.161.207.202,56
SC	38.314.216,94	924.221.443,54	2.323.813.879,57	0,00	265.890.338,24	41.156.412,72	30.222.989,26	3.623.619.280,27
SP	177.510.495,70	696.158.898,69	16.558.668.862,75	27.646,34	890.686.570,47	356.885.028,00	2.427.761.903,08	21.107.699.405,03
SE	12.465.309,91	2.938.079.532,87	666.876.922,54	0,00	2.876.873,37	2.870.615,52	102.915.987,92	3.726.085.242,13
TO	21.319.099,66	3.062.659.678,14	758.407.457,99	3,00	4.177.142,23	902.245,92	27.021.777,25	3.874.487.404,19

Elaboração própria. **Fonte:** Site do Tesouro Nacional

Quanto ao total das transferências constitucionais, é exposta graficamente a situação dos estados no ano de 2018. Verifica-se que os estados que possuem o maior valor total em transferências constitucionais estão localizados no sudeste do Brasil, sendo eles o estado de São Paulo (R\$ 21.107.699.405,03) e o Rio de Janeiro (R\$ 18.149.631.907,68), seguidos do estado da Bahia (R\$ 10.380.168.205,81) que apresenta o maior valor total dentre as transferências estaduais destinadas à região Nordeste.

Gráfico 02 – Total das Transferências Constitucionais



Elaboração própria. **Fonte:** Site do Tesouro Nacional

A tabela 02 consiste na apresentação das porcentagens das transferências constitucionais na receita total dos estados. Diante do exposto, é possível observar os estados que se mostram menos dependentes das transferências constitucionais, são: São Paulo apresentando 8,69%; Santa Catarina 10,22%; Rio Grande do Sul 10,24%; Minas Gerais 10,50%; e Goiás 10,56%. Em contrapartida os estados com maior participação das transferências na receita total foram: Amapá 53,56%; Tocantins 48,05%; Acre 48,04%; e Sergipe 47,02%. Assim, as transferências que deveriam complementar a receita passam a compor fração considerável nos orçamentos estaduais, o que não é compatível com a autonomia financeira que deveria ser característica dos membros da federação.

Tabela 02 – Porcentagem da Transferência Constitucional na Receita Total

ESTADO	RECEITA TOTAL (R\$)	TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS CONST. (R\$)	% DA TRANSF. CONST. NA RT
AC	6.541.906.505,90	3.142.922.886,06	48,04
AL	10.084.488.776,00	3.761.312.504,88	37,30
AP	5.653.572.674,70	3.028.109.661,05	53,56
AM	18.018.318.439,78	4.176.224.517,19	23,18
BA	45.877.353.000,00	10.380.168.205,81	22,63
CE	26.121.689.530,31	6.819.768.510,94	26,11
DF	24.773.394.106,36	3.005.486.084,06	12,13
ES	16.468.038.155,65	4.321.851.115,56	26,24
GO	40.374.317.779,38	4.263.831.081,47	10,56
MA	17.578.210.962,69	6.690.666.515,72	38,06
MT	27.540.927.709,02	3.389.364.322,08	12,31
MS	14.497.314.000,00	2.161.251.269,24	14,91
MG	91.753.963.517,28	9.638.501.187,94	10,50
PA	24.860.993.631,57	7.279.102.659,24	29,28
PB	14.175.281.271,66	4.455.047.499,32	31,43
PR	49.355.244.079,84	7.469.685.401,26	15,13
PE	34.792.968.802,32	7.124.487.136,64	20,48
PI	10.584.569.518,00	4.102.823.917,91	38,76
RJ	69.352.350.000,00	18.149.631.907,68	26,17
RN	14.548.285.084,14	4.076.862.312,75	28,02
RS	65.696.419.095,56	6.727.317.315,95	10,24
RO	9.904.840.949,08	2.916.590.075,76	29,45
RR	3.487.743.356,98*	2.161.207.202,56	61,97
SC	35.447.583.972,89	3.623.619.280,27	10,22
SP	242.941.822.167,73	21.107.699.405,03	8,69
SE	7.925.137.430,87	3.726.085.242,13	47,02
TO	8.064.106.582,67	3.874.487.404,19	48,05

Elaboração própria. **Fonte:** Site do Tesouro Nacional e dos respectivos estados.

(*) O valor corresponde à receita corrente líquida, por falta de dados da receita total.

8 CONCLUSÃO

O federalismo é adotado em países com grande extensão territorial ou consideráveis diferenças econômicas, sociais, culturais, religiosas, étnicas etc. Dessa forma, adota-se o estado federal como forma de promover a união das partes mantendo as características de cada segmento, de forma que todos os membros da federação possam participar e contribuir na construção de soluções para os problemas internos e externos do país.

No caso brasileiro, o federalismo foi implantado ainda em 1889, mesmo ano em que foi proclamada a república. Desde a sua instituição, o federalismo passou a ser a forma de estado adotada em todas as constituições que vigoram no país. Apesar disso, em alguns momentos da história brasileira houve fortes tendências autoritárias que acabaram por suprimir o federalismo e foi instalado, em termos práticos, um estado unitário, como se observou no Estado Novo e no Regime Militar. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo foi restabelecido e se mantém até os dias atuais.

A Constituição de 1988 reinstalou o federalismo pátrio e conseqüentemente ampliou a descentralização político-administrativa. Além disso, a CF/88 promoveu mudanças significativas no sistema federativo, a saber: elevação dos municípios a categoria de ente federativo; manutenção e ampliação dos fundos de participação; ampla descentralização de competências entre os entes da federação etc.

Entretanto, apesar dos avanços proporcionados pela Constituição Cidadã, é possível observar – a partir da análise das receitas públicas estaduais - que as unidades federativas ainda não apresentam autonomia plena principalmente no que diz respeito ao aspecto financeiro. Percebe-se que as unidades federativas que apresentam menor desenvolvimento econômico (notadamente as da Região Norte e Nordeste) têm sua receita composta em grande parcela pelas transferências intergovernamentais, com destaque para transferências constitucionais.

A partir da análise dos valores referentes às transferências constitucionais, evidencia-se que os estados com maior desenvolvimento econômico tendem a apresentar menor dependência, em termos percentuais, de tais repasses. Já quando se trata dos estados com menor desenvolvimento econômico essa dependência apresenta tendência de crescimento, quando analisada participação de tais transferências na receita de pública de cada ente.

Os estados das regiões Sul e Sudeste concentram as maiores receitas, enquanto os do Norte e do Nordeste são menos abastados financeiramente, sendo os que demonstram maior necessidade da atuação redistributiva da União para eliminar ou impedir que aumentem os desníveis entre regiões e estados brasileiros.

Portanto, as transferências constitucionais são fundamentais para os estados menos desenvolvidos, os quais não possuem receita de arrecadação própria suficiente para desempenhar as suas competências constitucionais de forma satisfatória. Entretanto, apenas mecanismos de repasse não se mostram suficientes para promover o reequilíbrio federativo, deve haver outros mecanismos de promoção do desenvolvimento social e econômico de todas as regiões brasileiras. Além disso, mostra-se urgente uma profunda reformulação do pacto federativo com ênfase na questão fiscal e no equilíbrio das competências de cada ente federativo.

A partir da pesquisa, surgem novas possibilidades de análises no que diz respeito à questão da federação brasileira, por exemplo: análise da situação fiscal dos municípios; avaliação da receita tributária (própria) dos estados e municípios, bem como a sua dívida pública; ampliação da série histórica analisada nesta pesquisa etc.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. 1988. (Site do Planalto). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 15 de Abril de 2019.

_____. Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdu%C3%B7%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 27 de Março de 2019.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::IR_962295:NO::. Acesso em: 20 de Maio de 2019

BRIÃO, S. F. **Federalismo Fiscal e as disparidades regionais no Brasil**. Niterói, 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/86577432-Silvia-felix-briao-federalismo-fiscal-e-as-disparidades-regionais-no-brasil.html>. Acesso em: 06 de Abril de 2019.

CARVALHO, M. B. (Org.). **Curso Federalismo no Brasil**. Brasília, 2014.

CARVALHO, P. F. C. **Federalismo fiscal brasileiro**. Porto Alegre, 2011. Monografia. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/34859>. Acesso em: 10 de Abril de 2019.

CASSONE, V. **Direito tributário: fundamentos constitucionais da tributação, definição de tributos e suas espécies, conceito e classificação dos impostos, doutrina, prática e jurisprudência**. 22. ed. São Paulo : Atlas 2011.

CASTRO, A. A. **Primeiras linhas do direito tributário**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 327 p.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Editora Juarez de Oliveira, 2001. Dedalus, acervo. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 04 de Abril de 2019.

DOMINGUES, J. M. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista Nomos, 2007. p. 137-143. (Texto publicado em Congresso). Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>. Acesso em: 10 de Abril de 2019.

ELALI, A. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP Editora, 2005.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org's.) **Métodos de pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 01 de Julho de 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, E. C. S. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Revista do TCU, 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415/464>. Acesso em: 17 de Abril 2019.

HORTA, R. M. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da faculdade de direito. Minas Gerais, s.d. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/980/914>. Acesso em: 04 de Abril de 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 de Maio de 2019.

JUSBRASIL. **Art. 18 da Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10639350/artigo-18-da-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em: 25 de Abril de 2019.

MARQUES JUNIOR, L. S. M.; OLIVEIRA, C. A.; LAGEMANN, E. **Federalismo Fiscal Brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias**. Revista AMDE, [2011?]. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/5614>. Acesso em: 04 de Abril de 2019.

NUNES, L. N. **O federalismo fiscal brasileiro e a proposta de emenda à constituição nº 233/2008: uma análise de constitucionalidade**. Rio de Janeiro, 2017. UNIRIO, TCC. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/ccjp/arquivos/tcc/2017-2-tcc-lucas-nogueira-nunes>. Acesso em: 29 de Março de 2019.

OLIVEIRA, V. F. D. **Âmbito Jurídico. Introdução ao federalismo fiscal**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12642. Acesso em: 10 de Abril de 2019.

PEREIRA, M. L. Termos análogos: federalismo, federação e estado federado. Disponível em: <http://rasacunhoacademico.blogspot.com/2011/05/federalismo.html>. Acesso em: 28 de Março de 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Universidade FEEVALE, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 30 de Junho de 2019.

REIS, E. F. **Federalismo Fiscal: competência concorrente e normas gerais de direito tributário**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZENDE, F. (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 116 p.

SILVEIRA, S. J. C. **Uma breve análise do federalismo no Brasil**. Diálogo, Canoas, 2012. n. 21. p. 29-46. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5113431.pdf>. Acesso em: 22 de Abril de 2019.