

Pacto Federativo: Uma Discussão sobre Arrecadação e Transferências Correntes dos Entes Federativos Subnacionais

CARLOS NATHANIEL ROCHA CAVALCANTE (*)
RODRIGO DE-LOSSO (**)

1 Introdução

Nas duas últimas edições do Boletim Informações Fipe, foram abordadas questões relacionadas à limitada arrecadação dos municípios, ao endividamento e ao serviço da dívida desses entes federativos dentro do contexto do pacto federativo. Foi observado que os municípios de São Paulo têm uma arrecadação relativamente baixa, apesar de apresentarem um nível de endividamento reduzido e não comprometerem uma parcela significativa de seus orçamentos com o pagamento do serviço da dívida. No entanto, além da análise da arrecadação, também se faz necessário discutir as transferências correntes e quem deve receber uma fatia maior do orçamento destinado a essas transferências.

Este artigo examina a discrepância entre os entes federativos que mais arrecadam e aqueles que possuem mais recursos disponíveis por habitante para oferecer serviços públicos. É importante ressaltar que esta discussão não aborda diretamente a questão da justiça social subjacente a esse fenômeno, mas tem como objetivo apenas destacar

um fato curioso que tem levado os governadores das regiões Sul e Sudeste a buscar a formação de uma coalizão ampla para discutir reformas fiscais e, possivelmente, no futuro, debater o pacto federativo.

Para garantir a consistência e padronização dos dados neste estudo, utilizam-se informações provenientes dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF). É importante notar que esses dados podem apresentar pequenas discrepâncias contábeis em comparação com aqueles disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCONFI). Além disso, para fins de análise dos gastos do ente federativo, optamos por utilizar as despesas empenhadas. É relevante mencionar que todas as variáveis consideradas são nominais, e o escopo desta pesquisa abrange exclusivamente o período de 2022. Os dados de população dos estados são os disponibilizados na base de extração do SINCOFI, portanto, podem diferir dos dados que estão sendo contabilizados pelo IBGE. Essa fonte oficial é relevante, pois se refere à

contagem da população usada para transferências correntes.

2 Receita Corrente Líquida, Tributária e ICMS

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o indicador contábil que sinaliza as restrições financeiras dos entes da Federação. Além disso, é o indicador-base que norteia o cumprimento das despesas perante a Lei de Responsabilidade Fiscal. No cálculo da RCL estão todas as entradas e saídas das transferências correntes, tópico importante do pacto federativo.

A Figura 1 apresenta um panorama da Receita Corrente Líquida per capita dos estados brasileiros no ano de 2022. Essa representação gráfica é especialmente interessante por revelar que os estados mais ricos do Brasil não ocupam as posições mais altas no *ranking* de entes federativos com maior disponibilidade de recursos por habitante. Surpreendentemente, três dos cinco estados com a maior Receita Corrente Líquida per capita pertencem à região Norte: Roraima, Acre e Amapá. Por outro lado, Maranhão, Ceará e Bahia figuram

como os três estados com menos recursos disponíveis por habitante. Essa constatação ilustra a disparidade da distribuição de recursos financeiros entre as unidades federativas do país.

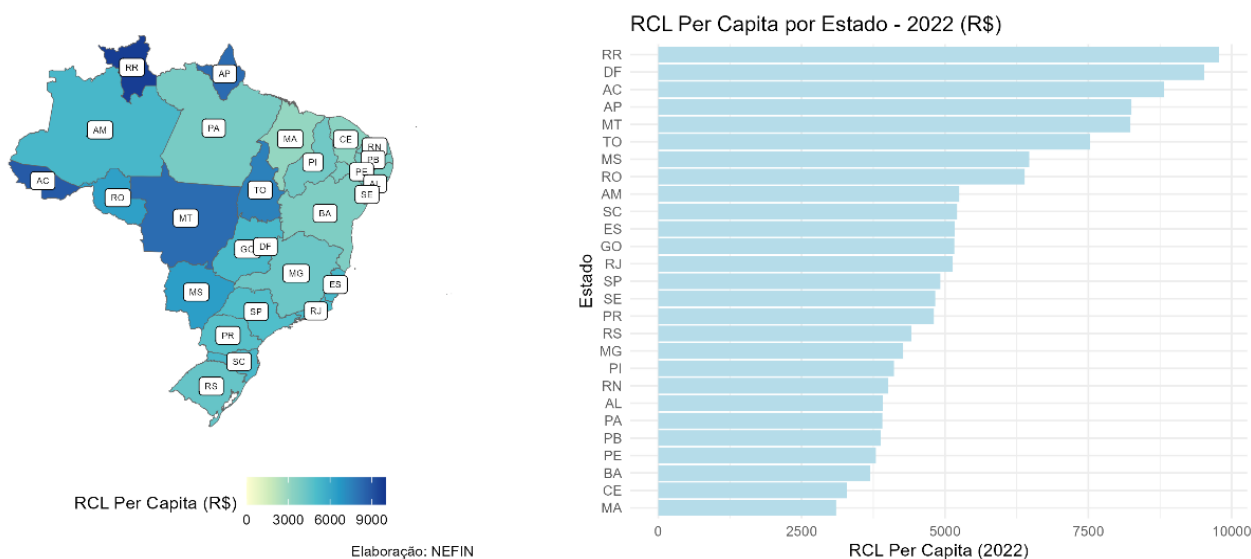
É notável também que São Paulo tenha registrado uma Receita Corrente Líquida per capita inferior a R\$ 5.000 no ano de 2022, o que representa quase a metade do valor disponível de Roraima no mesmo período. É fundamental destacar a influência da escala de serviços públicos, especialmente no contexto de São Paulo, um estado com uma economia altamente desenvolvida. Nesse cenário, São Paulo consegue reduzir seus custos de forma eficaz, beneficiando-se da disponibilidade de recursos privados. Isso resulta em uma parcela significativa de sua população que não depende diretamente dos serviços públicos devido à abundância de alternativas privadas.

Ao analisar a arrecadação tributária per capita, eis que São Paulo é o quinto estado brasileiro com maior

arrecadação, ultrapassando em mais que o dobro o valor arrecadado pelo Estado de Roraima. No entanto, São Paulo apresenta apenas a metade do orçamento disponível por habitante em termos de Receita Corrente Líquida (RCL) em comparação com Roraima.

A Figura 3 resume a relação entre a Receita Tributária e a Receita Corrente Líquida, uma medida fundamental que destaca o grau de dependência do ente federativo em relação a outras fontes de receita. Ao analisar essa relação, que indica a parcela da Receita Corrente Líquida proveniente do esforço fiscal próprio, o Estado de São Paulo arrecada mais de 110% de impostos em relação à sua RCL, ocupando a segunda posição nesse *ranking*, logo atrás de Santa Catarina. Esse índice é notavelmente superior ao do Estado de Roraima, que registra apenas 30% de arrecadação própria em relação à sua RCL. Esses números destacam as diferenças significativas na capacidade de arrecadação e na dependência de fontes de receita variadas entre os estados.

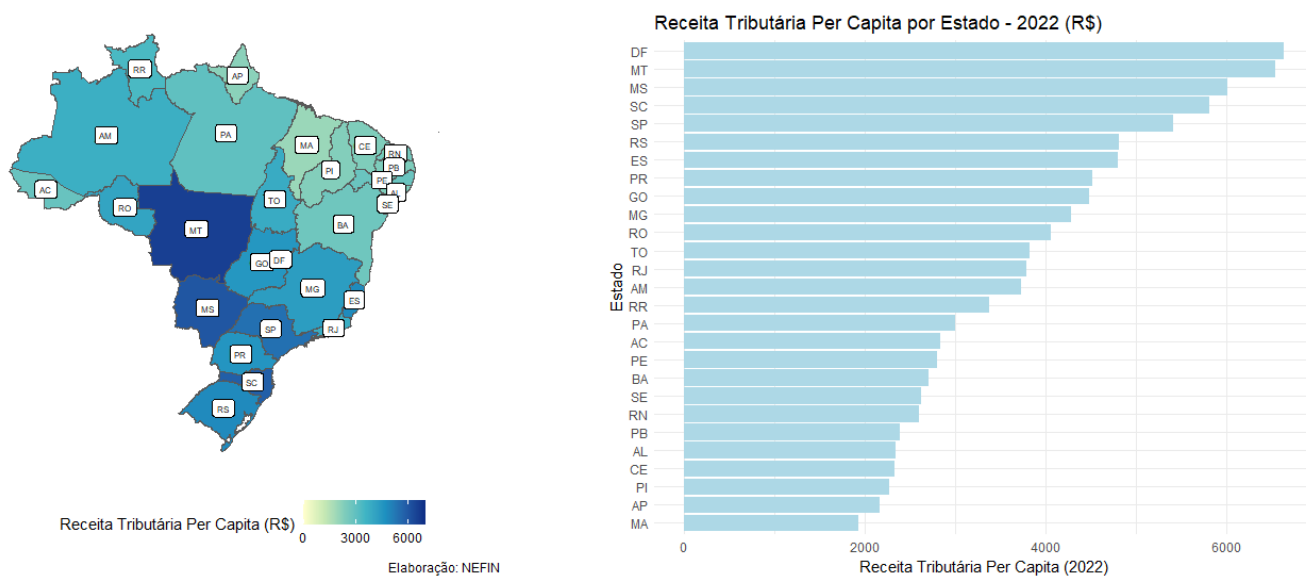
Figura 1 - RCL Per Capita dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

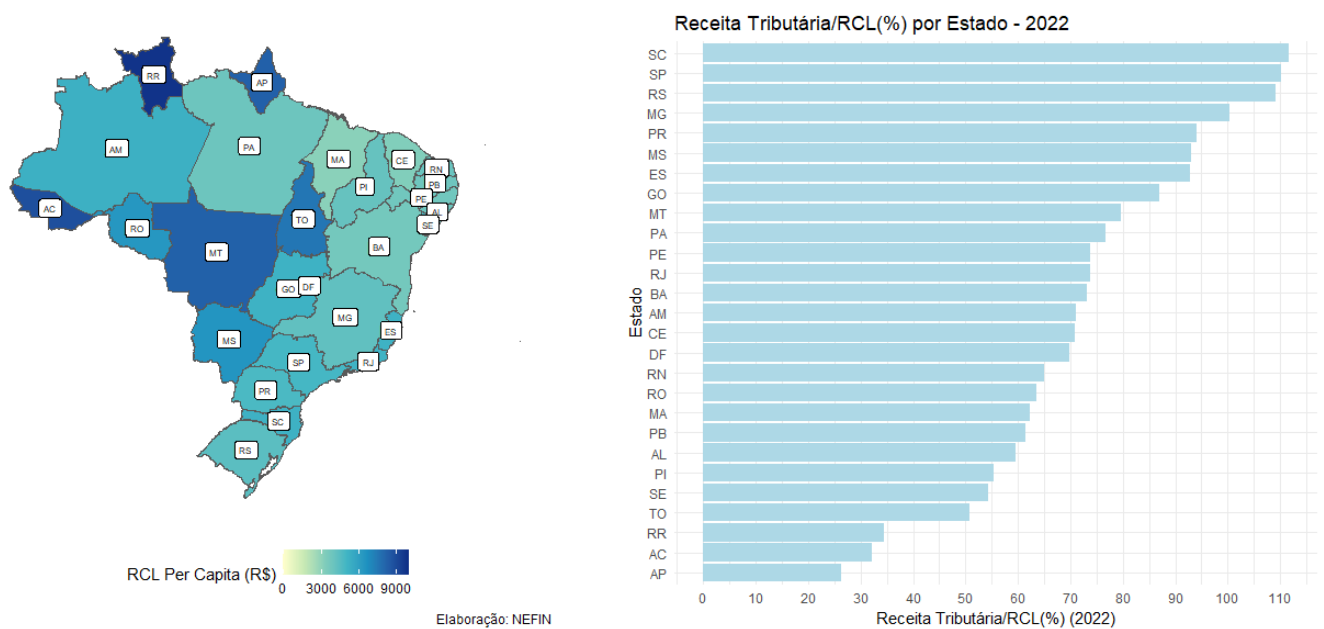
Figura 2 - Receita Tributária Per Capita dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

Figura 3 - Receita Tributária/RCL dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

Os estados brasileiros dependem principalmente da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) como uma das principais fontes de receita tributária. Destacam-se Mato Grosso, com R\$ 5.552 de arrecadação de ICMS por habitante, e Mato Grosso do Sul, com R\$ 4.961,16, ambos sendo grandes exportadores de produtos agropecuários. Em terceiro lugar, temos Santa Catarina, com R\$ 4.713,84, seguido por São Paulo, com R\$ 4.372,59.

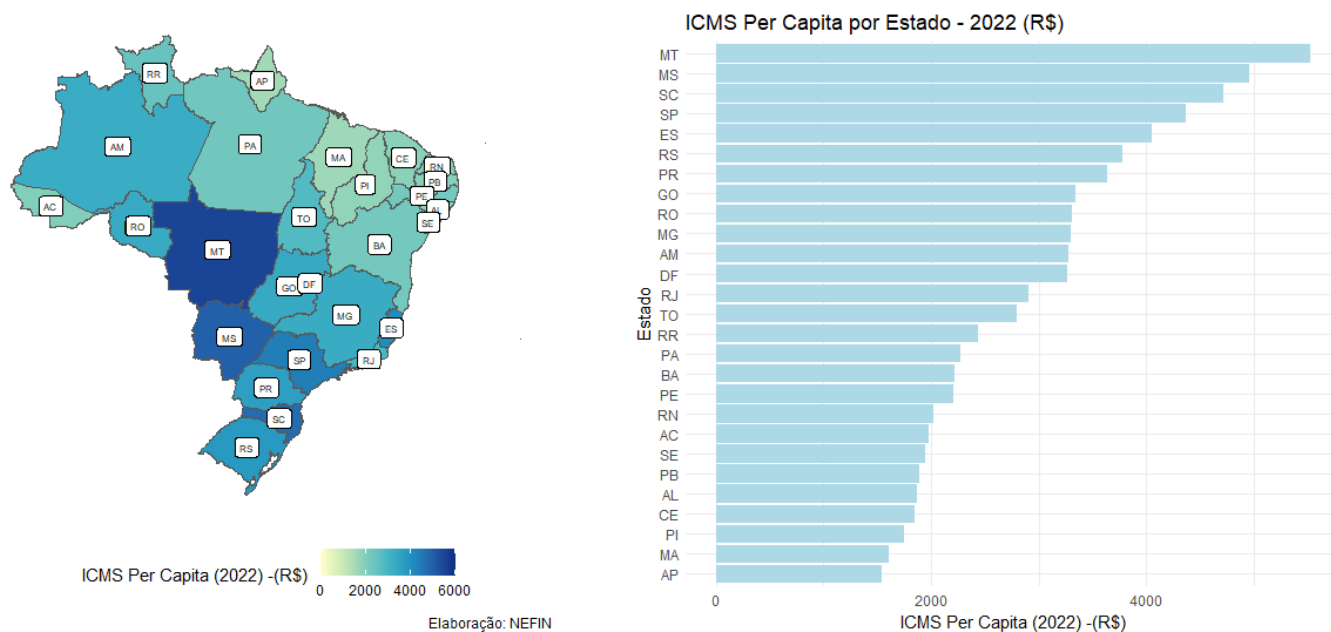
Por outro lado, o estado do Amapá apresenta o menor nível de arrecadação de ICMS por habitante, aproximadamente R\$ 1.541 por indivíduo. Essa disparidade na arrecadação de ICMS reflete as diferenças nas atividades econômicas e na estrutura tributária de cada estado brasileiro.

No que se refere à relação entre a arrecadação do ICMS e a Receita Corrente Líquida (RCL), podemos observar que, mais uma vez, Santa Catarina e São Paulo se destacam

como os estados com os maiores percentuais de arrecadação de ICMS em relação à RCL, registrando 90,41% e 88,89%, respectivamente. Isso reflete a robusta arrecadação desses estados em comparação com a sua receita total.

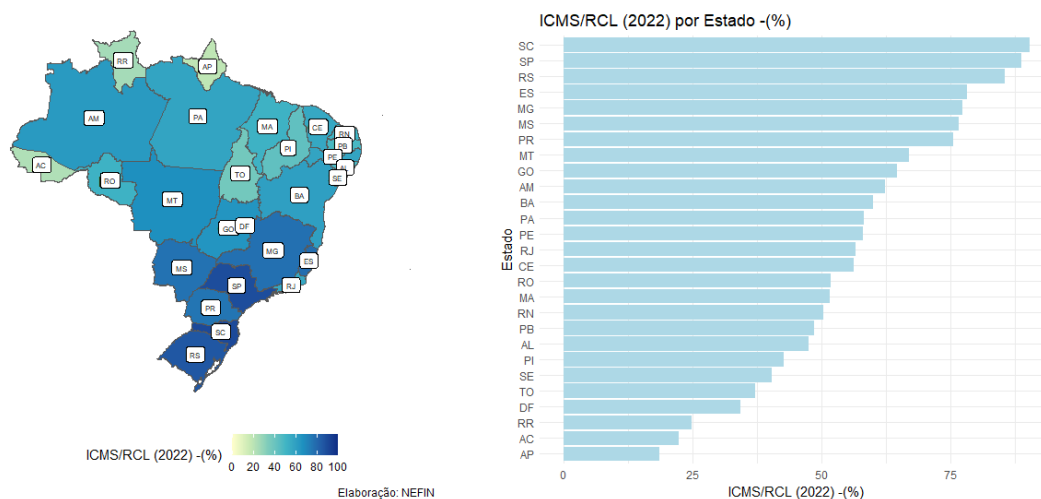
Por outro lado, os estados do Amapá, Acre e Roraima, que têm uma RCL considerável, apresentam percentuais menores de arrecadação de ICMS em relação à RCL, com 18,67%, 22,96% e 24,96%, respectivamente.

Figura 4 - ICMS Per Capita dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.
 Fonte: Sinconfi.

Figura 5 - ICMS/RCL dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

3 Transferências Correntes

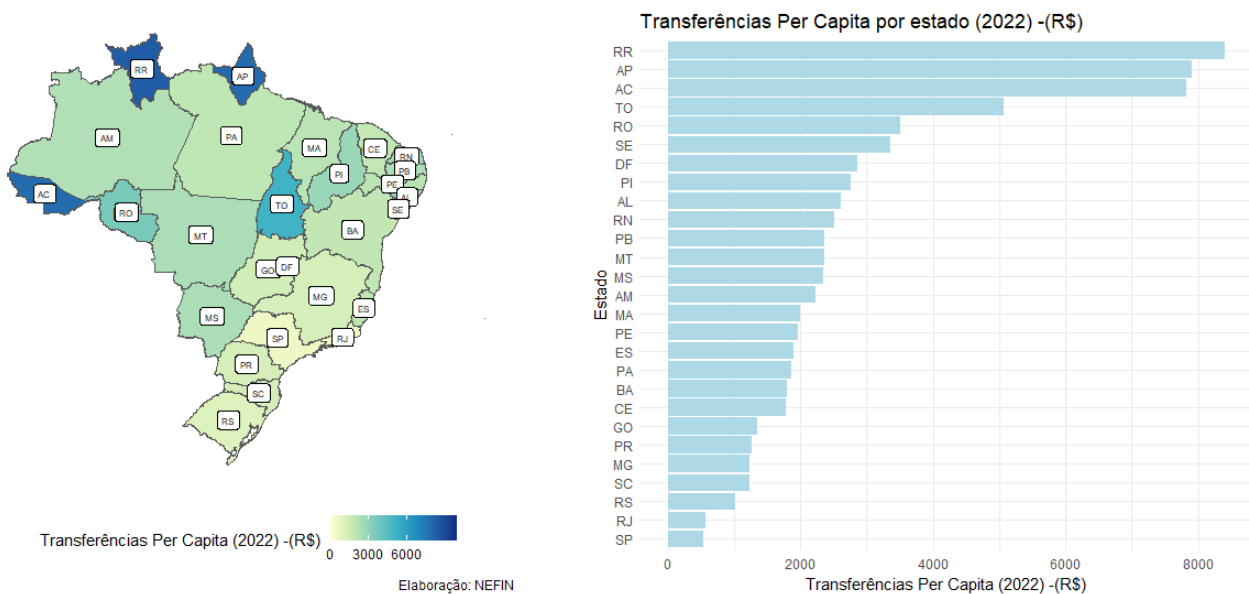
As transferências correntes desempenham um papel crucial na sustentabilidade financeira da maioria dos estados e municípios do Brasil, devido ao sistema fiscal que centraliza a arrecadação em nível federal e estadual. Este relatório não abordará os detalhes dos critérios de alocação desses recursos ou do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em vez disso, analisará as distorções que ocorrem quando um estado recebe 20 vezes mais em transferências por habitante que outro ente federativo.

A Figura 6 ilustra a quantidade de transferências correntes per capita nos 27 estados brasileiros. De acordo com a figura, é notável que o volume de arrecadação de alguns estados da região Nordeste supere em incríveis 1.500% a arrecadação desse tipo de receita em relação ao Estado de São Paulo. Em destaque, Roraima arrecadou mais de R\$ 8.500 em transferências corren-

tes por habitante, enquanto São Paulo registrou apenas R\$ 540 por habitante. Essa disparidade demonstra a significativa variação na distribuição de recursos entre os estados brasileiros.

A Figura 7, por sua vez, ilustra que estados como o Amapá e o Acre receberam em transferências correntes valores correspondentes a mais de 90% de suas Receitas Correntes Líquidas (RCL). Em contraste, São Paulo obteve aproximadamente 11% de sua RCL proveniente de transferências correntes. É esperado que haja diferenças no volume de transferências correntes entre os estados como uma forma de reduzir a desigualdade regional. No entanto, quando essas diferenças são excessivamente grandes, podem surgir distorções econômicas e de incentivos, além de gerar um sentimento de injustiça entre aqueles estados que contribuem de forma mais substancial para a arrecadação da União.

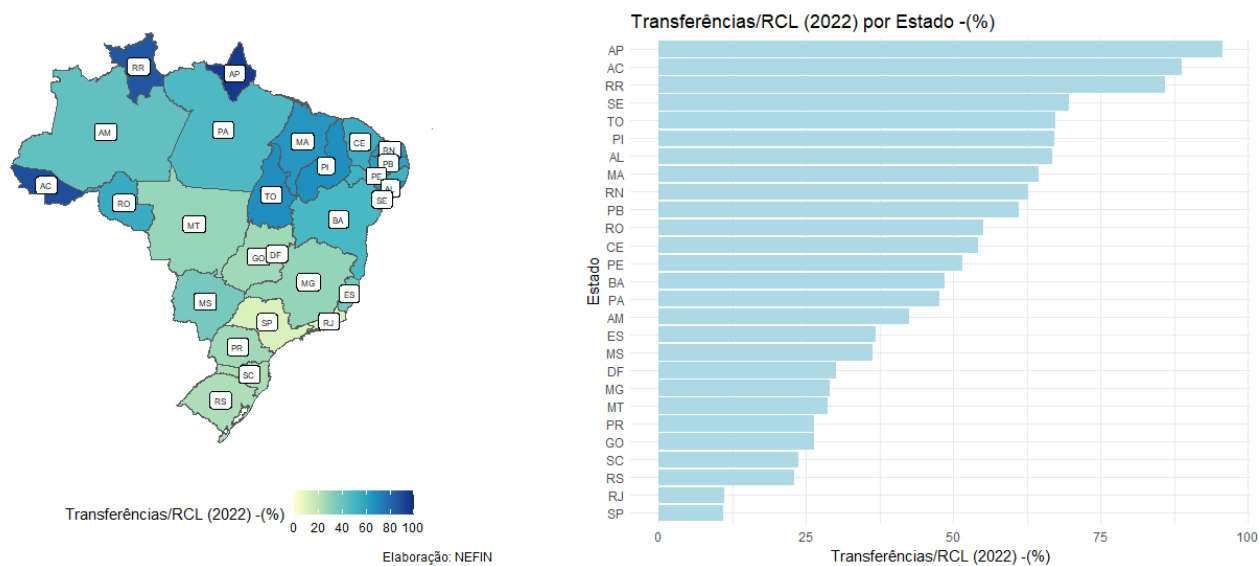
Figura 6 - Transferências Correntes Per Capita dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

Figura 7 - Transferências Correntes /RCL dos Estados Brasileiros (2022)



Nota: Valores Nominais referentes ao período orçamentário de 2022.

Fonte: Sinconfi.

4 Considerações Finais

O atual pacto federativo está fundamentado em um modelo de repartição do ICMS baseado no princípio da origem, o que, em última instância, favorece a arrecadação nos estados mais economicamente desenvolvidos da federação. No entanto, esse sistema também tem gerado distorções significativas nas transferências correntes, resultando em disparidades acentuadas, com um estado recebendo até 1.500% a mais do que outro ente federativo.

Aumentar a arrecadação própria pode ser uma medida impopular para os governantes, especialmente em estados mais pobres da federação, uma vez que eles recebem uma parcela significativa, cerca de 71%, dos seus recursos via transferências correntes. Essa realidade pode criar um desincentivo para que esses estados busquem ampliar suas receitas locais. Por outro

lado, essa dependência das transferências correntes também pode reduzir o interesse dos estados mais ricos em aprimorar suas fontes de receita via ICMS.

Diante desse cenário, é imperativo que se promova uma revisão profunda desse modelo, de forma a evitar que os estados mais organizados sejam excessivamente prejudicados, enquanto os estados mais carentes não disponham dos recursos necessários para fornecer serviços públicos de qualidade à sua população.

() Mestre em economia da FEA-USP.*

(E-mail: nathanielrocha18@usp.br).

*(**) Professor Titular da FEA-USP e pesquisador da Fipe.*

(E-mail: delosso@fipe.org.br).