

## Quem tem mais recursos para governar? uma comparação das receitas *per capita* dos estados e municípios brasileiros\*

DAVID ROSENBLATT\*\*  
GIL SHIDLO\*\*\*

This paper examines differences in *per capita* revenues across Brazil's states and capital municipalities. It provides a theoretical overview of Brazil's fiscal equalization programs (the State and Municipal "Participation" Funds). The paper then provides evidence that these programs are not only failing to meet their equalization objectives, but in addition they are creating distorted patterns of revenues *per capita* across states and municipalities: some economically poor states and municipalities have revenues *per capita* far above the national average. This pattern of revenues per capita should be brought to the public's and policy makers' attention so that they may: (i) better evaluate the performance of state and local governments, and (ii) better evaluate proposals for revising Brazil's system of fiscal federalism.

### 1. INTRODUÇÃO



Uma comparação das receitas *per capita* dos governos estaduais e municipais revela um fato marcante no Brasil: estados e municípios com populações relativamente ricas não necessariamente têm governos com recursos correspondentes. Essa constatação talvez não surpreenda devido à importância das transferências intergovernamentais no Brasil. Essas transferências têm como objetivo explícito diminuir as diferenças regionais na capacidade de financiar as atividades dos governos estaduais e municipais. Como consequência, estados menos desenvolvidos economicamente desfrutam níveis mais altos de receitas *per*

\* Os resultados, interpretações e conclusões são exclusivamente dos autores e não devem ser associados de maneira nenhuma ao Banco Mundial ou a suas organizações filiadas. Agradecemos a Ana Dolores Novaes os comentários valiosos sobre o artigo (e as correções de gramática).

\*\* Economista do Banco Mundial, Washington D.C.

\*\*\* Professor visitante da Universidade de Maryland.

*capita*. Neste artigo, apresentamos os dados comparativos de receitas e discutimos a necessidade de divulgação desses dados para que os cidadãos brasileiros possam avaliar melhor o desempenho de seus governos estaduais e municipais. Através desta discussão, pretende-se contribuir para uma melhor compreensão das recentes propostas de mudanças no atual sistema do federalismo fiscal no Brasil.

## 2. CONCEITOS GERAIS

Como regra geral, entre as grandes repúblicas federativas como o Brasil, os Estados Unidos, o Canadá e a Índia, não existe um consenso sobre o melhor modelo federalista de governo. A literatura de economia e ciência política apresenta algumas regras gerais sobre as vantagens e desvantagens na alocação de bens e serviços públicos entre as três esferas de governo (federal, estadual e local). Por exemplo, governos locais, democraticamente eleitos, estão em melhor posição para escolher um conjunto de produção de bens e serviços públicos que correspondam mais nitidamente às demandas de suas populações locais. O governo federal, por outro lado, deve ter poder de decisão sobre o volume de oferta de certos bens públicos que têm um efeito sobre o país como um todo. Esse é, por exemplo, o caso das despesas com a defesa nacional, em que a centralização leva a economias de escala na produção desse bem. Há um teorema simples que diz que a esfera mais “baixa” na hierarquia federal—estadual—local que possa internalizar o efeito de uma externalidade deve-se responsabilizar pelas políticas públicas que lidam com aquela externalidade.<sup>1</sup>

Além desse complexo problema sobre qual esfera deve ser responsável pela oferta dos diferentes bens e serviços públicos, há o problema paralelo de repartição da receita entre os três níveis de poder. Um dos princípios básicos de finanças públicas sugere adequar o sistema de arrecadação à alocação de responsabilidades. Na prática, contudo, esse objetivo pode ser difícil de alcançar. Um exemplo ajuda a entender melhor essa dificuldade. Durante a década de 80, o Distrito Federal de Washington, nos Estados Unidos, aumentou as alíquotas do imposto de renda<sup>2</sup>. O resultado foi uma forte emigração da população em direção aos subúrbios próximos nos estados vizinhos, onde o imposto de renda estadual é menor. Na literatura, esse problema é conhecido como “a mobilidade da base tributável” (isto é, as pessoas e empresas fogem de locais onde os impostos são altos). Ademais, cobrar taxas ao nível local de quem recebe os benefícios dos serviços locais pode contribuir para a criação tanto de desequilíbrios verticais entre as diferentes esferas de governo como de desequilíbrios horizontais em termos de diferenças econômicas entre estados ou entre municípios.

Após essa pequena digressão, chegamos finalmente ao tema desta comunicação: as diferenças nas receitas orçamentárias entre os estados e municípios brasileiros. Como no Canadá e na Austrália, o sistema federalista brasileiro inclui um mecanismo fiscal para diminuir as diferenças regionais em termos de receita fiscal. A idéia básica é capacitar, em termos financeiros, todos os estados e municípios a produzir um nível mínimo de bens e serviços públicos. No Brasil, os instrumentos são o Fundo de Participação dos

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, ver Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, 1972.

<sup>2</sup> Nos Estados Unidos, em adição ao imposto de renda federal, existe o imposto de renda estadual.

Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Na verdade, cada Fundo de Participação tem uma função dupla: descentralização da administração pública e correção das desigualdades regionais. Em outras palavras, o FPE e o FPM são utilizados para repartir a arrecadação federal com as outras duas esferas de governo (descentralização) e ao mesmo tempo para ajudar a melhorar a situação financeira dos governos dos estados e municípios de renda *per capita* menor que a média nacional. Alguns políticos já sugeriram que o atual papel constitucional do FPE e do FPM acarretou uma descentralização exagerada da receita. Como consequência, esse fato está gerando um desequilíbrio entre as responsabilidades de cada esfera de governo, já que as responsabilidades não foram transferidas de maneira correspondente a essa capacidade.

Nesta comunicação, concentramos nossa discussão na segunda função do FPE e do FPM: a correção das desigualdades regionais. No Brasil, desenhar um mecanismo de transferências fiscais com tal objetivo é, obviamente, mais complicado do que num país como o Canadá ou a Austrália, onde as diferenças econômicas entre as regiões não são tão severas. O objetivo deste artigo não é sugerir um modelo específico de como dividir o “bolo” do FPE e do FPM, pois a fórmula de alocação do “bolo” já utiliza critérios razoáveis, como o índice do Produto Interno Bruto (estadual) *per capita* de cada estado.

Na seção seguinte, a execução financeira de cada estado nos últimos anos é analisada de forma a se entender melhor como o atual sistema está funcionando.

### 3. UMA COMPARAÇÃO DAS RECEITAS *PER CAPITA*

Os dados das receitas totais *per capita* de cada unidade da federação brasileira (os 26 estados mais o Distrito Federal) durante os anos 1989 a 1991 são apresentados na Tabela 1. As receitas incluem as transferências e operações de crédito. Apesar da existência dos fundos FPE e FPM, o nível de dispersão medido através do coeficiente de variância<sup>3</sup> é bastante alto: entre 72% e 83%. Note-se, por exemplo, que a receita *per capita* de um estado pequeno como Roraima pode ser três vezes maior que a de São Paulo. Surpreendentemente, os estados da Região Norte estão entre os estados com receitas *per capita* mais elevadas. O fato de esses estados terem uma área geográfica extensa sob sua jurisdição pode explicar parte dessa colocação no *ranking*. Outra explicação para essa posição seria a baixa densidade populacional da região, que impede esses estados de aproveitar economias de escala na produção de certos bens públicos. Também, durante o período em análise, estados recém-criados como Roraima e Amapá estavam passando pela fase inicial de implantação de um governo estadual, enfrentando despesas iniciais extraordinárias que exigiam transferências adicionais da União ou operações de crédito adicionais.<sup>4</sup> Enfim, diferenças na receita *per capita* entre estados (ou municípios) podem ser explicadas de várias maneiras: um índice alto pode ser evidência de uma alta eficiência na arrecadação de impostos estaduais (ou municipais).

<sup>3</sup> O coeficiente de variância é definido como desvio-padrão/média e representa a distância média entre as receitas *per capita* de um estado qualquer e a média nacional—como um percentual da média nacional.

<sup>4</sup> Deve-se notar que a situação do Distrito Federal é única no sentido de ter uma administração conjunta de governo municipal e estadual.

TABELA 1

**Receitas totais *per capita* dos governos estaduais e do Distrito Federal, 1989-1991**  
x1.000 Cr/Cz/etc correntes

	1989		1990		1991
Piauí	0,33	Maranhão	11,01	Maranhão	53,85
Paraíba	0,35	Piauí	11,56	Paraíba	57,87
Alagoas	0,35	Paraíba	12,58	Piauí	61,94
Pará	0,38	Pará	13,67	R. G. do Norte	69,42
Ceará	0,46	Bahia	15,37	Pernambuco	69,6
Maranhão	0,49	Pernambuco	15,67	Pará	72,68
Pernambuco	0,51	Ceará	15,72	Ceará	73,49
R. G. do Norte	0,53	R. G. do Norte	15,84	Alagoas	74,32
Bahia	0,56	Alagoas	16,72	Bahia	79,13
Goiás	0,56	Paraná	21,92	Paraná	98,63
Paraná	0,65	Minas Gerais	23,18	Goiás	100,44
Sergipe	0,74	Goiás	23,95	Sergipe	107,09
M. G. do Sul	0,77	Sergipe	24,78	Santa Catarina	107,49
Espírito Santo	0,81	M. G. do Sul	26,21	Mato Grosso	108,95
Rio de Janeiro	0,83	Espírito Santo	26,56	Minas Gerais	119,14
Mato Grosso	0,97	Tocantins	26,94	Tocantins	128,9
Minas Gerais	0,99	Rio de Janeiro	26,96	Espírito Santo	132,42
R. G. do Sul	1,05	Santa Catarina	27,38	M. G. do Sul	134,38
Santa Catarina	1,16	Mato Grosso	28,22	R. G. do Sul	138,1
Acre	1,38	R. G. do Sul	33,37	Amazonas	139,16
São Paulo	1,51	Amazonas	34,96	Rio de Janeiro	141,72
Amazonas	1,52	São Paulo	42,48	Rondônia	150,38
Rondônia	2,13	Rondônia	46,59	São Paulo	191,25
Amapá	3,03	Acre	50,48	Acre	211,32
Distrito Federal	3,23	Distrito Federal	91,57	Distrito Federal	380,98
Roraima	3,9	Amapá	99,07	Amapá	410,15
		Roraima	123,98	Roraima	452,62
<b>Média</b>	<b>1,12</b>	<b>Média</b>	<b>33,58</b>	<b>Média</b>	<b>143,16</b>
<b>Desvio-Padrão</b>	<b>0,93</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>27,51</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>103,73</b>
<b>Coef. de Variância</b>	<b>0,83</b>	<b>Coef. de Variância</b>	<b>0,82</b>	<b>Coef. de Variância</b>	<b>0,72</b>

Fonte: SAFEM/DIVEM/DTN. Inclui transferências governamentais e receitas de capital.

Uma comparação das receitas *per capita* das prefeituras das capitais revela uma taxa de variância ainda mais elevada (ver Tabela 2). Alguns estados mudam de posição entre o “*ranking*” dos governos estaduais e o “*ranking*” dos governos municipais. Isso significa que provavelmente maiores transferências da esfera estadual estão sendo feitas em direção às capitais onde existe uma maior concentração da população estadual .

TABELA 2

Receitas totais *per capita* dos governos municipais das capitais, 1989-1991

Cr/Cz correntes

	1989		1990		1991
Belém (PA)	0,16	Teresina (PI)	5,66	Rio Branco (AC)	32,84
Rio Branco (AC)	0,17	Belém (PA)	6,51	Belém (PA)	37,77
Maceió (AL)	0,18	Rio Branco (AC)	6,56	João Pessoa (PB)	39,69
Teresina (PI)	0,19	João Pessoa (PB)	7,26	Teresina (PI)	40,59
Natal (RN)	0,21	Campo Grande (MS)	8,15	Maceió (AL)	41,2
João Pessoa (PB)	0,21	Maceió (AL)	8,49	Macapá (AP)	44,78
Campo Grande (MS)	0,21	Salvador (BA)	8,6	Natal (RN)	46,54
Macapá (AP)	0,24	São Luís (MA)	9,01	Aracaju (SE)	49,78
São Luís (MA)	0,26	Natal (RN)	9,11	Salvador (BA)	50,54
Manaus (AM)	0,28	Fortaleza (CE)	9,26	São Luís (MA)	50,98
Goiânia (GO)	0,28	Aracaju (SE)	10,3	Manaus (AM)	53,56
Fortaleza (CE)	0,3	Macapá (AP)	10,51	Cuiabá (MT)	58,2
Aracaju (SE)	0,31	Goiânia (GO)	10,94	Boa Vista (RR)	58,3
Salvador (BA)	0,31	Belo Horizonte (MG)	12,09	Fortaleza (CE)	60,7
Belo Horizonte (MG)	0,31	Cuiabá (MT)	12,15	Campo Grande (MS)	64,79
Cuiabá (MT)	0,32	Recife (PE)	12,58	Belo Horizonte (MG)	69,27
Porto Alegre (RS)	0,32	Manaus (AM)	13,21	Recife (PE)	71,49
Boa Vista (RR)	0,34	Boa Vista (RR)	13,38	Porto Alegre (RS)	71,75
Recife (PE)	0,36	Porto Alegre (RS)	13,71	Goiânia (GO)	75,15
Florianópolis (SC)	0,38	Florianópolis (SC)	14,72	Porto Velho (RO)	75,33
Curitiba (PR)	0,42	Porto Velho (RO)	15,95	Florianópolis (SC)	80,95
Porto Velho (RO)	0,46	Curitiba (PR)	17,11	Curitiba (PR)	102,68
Vitória (ES)	0,68	São Paulo (SP)	19,57	São Paulo (SP)	127,86
São Paulo (SP)	0,69	Rio de Janeiro (RJ)	24,99	Rio de Janeiro (RJ)	154,8
Rio de Janeiro (RJ)	0,81	Vitória (ES)	27,68	Vitória (ES)	155,06
Palmas (TO)		Palmas (TO)	77,3	Palmas (TO)	385,2
<b>Média</b>	<b>0,34</b>	<b>Média</b>	<b>14,80</b>	<b>Média</b>	<b>80,76</b>
<b>Desvio-Padrão</b>	<b>0,33</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>35,82</b>	<b>Desvio-Padrão</b>	<b>176,18</b>
<b>Coef. de Variância</b>	<b>0,97</b>	<b>Coef. de Variância</b>	<b>2,42</b>	<b>Coef. de Variância</b>	<b>2,18</b>

Fonte: SAFEM/DIVEM/DTN. Inclui transferências governamentais e receitas de capital.

#### 4. CONCLUSÃO

Neste artigo, não é nossa intenção sugerir que o sistema federalista brasileiro deveria ter como objetivo estabelecer um nível igual de receitas *per capita* para todos os estados e outro nível igual para todos os municípios. Esta nota, porém, sugere que o FPE e o FPM não estão cumprindo seu papel como deveriam e já existem propostas sendo discutidas entre políticos e acadêmicos brasileiros de revisar o atual sistema de transferências fiscais no Brasil.

Nossa intenção é enfatizar a importância, em um regime democrático, de divulgar informações sobre as atividades e finanças do setor público.<sup>5</sup> Os eleitores deveriam estar bem informados a respeito de como as receitas e despesas de seus governos estaduais e/ou municipais se comparam com os governos de outras regiões no que diz respeito a sua capacidade financeira em relação à oferta de serviços públicos. No âmbito do governo federal, foi iniciada recentemente em Brasília uma nova forma de acesso do público às contas do governo federal, com a instalação de um sistema de informática no Congresso Nacional. Dada a importância das outras esferas do governo no Brasil, alguns estados e municípios deveriam seguir esse exemplo.

## REFERÊNCIAS

- DEPARTAMENTO DO TESOURO NACIONAL (1992) Execução Orçamentária dos Estados e Municípios Brasileiros, 1981-1991. Brasília.
- OATES, W. (1972) *Fiscal Federalism*. Nova York, Harcourt, Brace Jovanovich.

<sup>5</sup> Os dados sobre as execuções financeiras dos governos estaduais e municipais apresentados neste artigo vêm de um projeto do Ministério da Fazenda de ampliar a informação disponível sobre as contas dos governos estaduais e municipais. Antigamente, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) publicava de cinco em cinco anos dados da "Regionalização das transações do setor público". Por falta de financiamento, a FGV parou de publicar essas informações desde 1985. Esses esforços para colecionar essas informações básicas são louváveis, e um esforço maior para divulgar amplamente esses dados pode aumentar bastante a participação dos eleitores no processo democrático.