



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

CARLOS MAGNO BRASIL PY

**TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO: uma análise da composição orçamentária dos
Estados**

Brasília – DF

2015

Professor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Roberto de Goés Ellery Júnior
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor José Antônio de França
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Diana Vaz de Lima
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Diurno

Professor Doutor Marcelo Driemeyer Wilbert
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

CARLOS MAGNO BRASIL PY

**TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO: uma análise da composição orçamentária dos
Estados**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Ciências Contábeis.

Orientador (a):
Prof. MSc. Antonio Carlos dos Santos

Linha de pesquisa:
Contabilidade para a tomada de decisão

Área:
Contabilidade, Finanças e Orçamentos Públicos

Brasília, DF

2015

*"Ah! Se o mundo inteiro me pudesse ouvir
Tenho muito pra contar
Dizer que aprendi."*

Tim Maia (1969)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e meu irmão. Vocês são sempre minha primeira motivação em direção a tudo de bom que tenho feito na minha vida.

A minha companheira e grande amiga, Érika Mayumi, que esta comigo em diversos momentos da minha vida, sempre me ajudando, me alegrando e principalmente motivando com sua alegria e força.

Ao meu professor e orientador Antonio Carlos dos Santos, que com sua ajuda e generosidade foi fundamental para eu não desistir e conseguir atingir meus objetivos.

À Universidade de Brasília e a todo seu corpo docente que me proporcionaram conhecimento e caráter no processo de formação profissional.

A todos os meus amigos, tanto os de curso de ciências contábeis da UnB, quanto os da infância, que me ajudaram em todos os momentos difíceis da minha vida.

RESUMO

Os Estados e o Distrito Federal são entes federativos que possuem autonomia administrativa, política e financeira, possuindo seus próprios orçamentos. Entretanto, para que esses entes consigam realizar suas responsabilidades, eles recebem apoio financeiro da União, em formato de transferências. Em função disso, o presente estudo tem como objetivo verificar a porcentagem de dependência dos Estados e do Distrito Federal em relação a esses recursos transferidos pela União, pois essa relação de dependência mostra o quanto de suas atividades, em termos financeiros, os Estados conseguem executar com suas próprias receitas. Para a realização da pesquisa, foi utilizado como base as receitas orçamentárias estaduais retiradas do sítio oficial da Secretaria do Tesouro Nacional, e assim se fez uma análise sobre essas receitas, segregando as transferências da União das demais receitas desses Entes. Além disso, foi realizado uma análise sobre os tipos de transferências, obrigatória ou não obrigatória, para saber o quanto essas influenciam nas receitas estaduais. E por fim, foi realizado análises entre os anos de 2007 a 2013, para saber se o grau de dependência dos Estados vem aumentando ou diminuindo ao longo do tempo. O grau de dependência média, dos Estados e do DF em relação às transferências efetuadas pela União, foi de 15,75% no ano de 2013. Entretanto, o Estado que demonstrou maior dependência foi Roraima, com 52,1% de dependência dos recursos federais, e o que demonstrou menor dependência foi o Rio de Janeiro, com apenas 4,7% de dependência desses mesmos recursos. A pesquisa sinalizou também para a redução dessa dependência ao longo dos últimos anos, tanto no caso dos Estados mais dependentes, quanto no caso dos menos dependentes.

Palavras-chave: Orçamento. Receitas dos Estados. Transferências. Questão Federativa.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 01 - Dinâmica das transferências efetuadas pela União para os Estados e DF entre 2007 e 2013	32
Gráfico 02 - Evolução das transferências da União e Demais Receitas Estaduais	33
Gráfico 03 - Evolução da participação relativa das transferências da União na composição das receitas dos Estados e do DF	34

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Receitas de transferências correntes recebidas pelos Estados	21
Quadro 02 - Receitas de transferências de capital recebidas pelos Estados.....	22

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 -	Total das Receitas Estaduais e Distrital no ano de 2013	25
Tabela 02 -	Receita Líquida dos Estados no ano de 2013, segundo as origens de recursos	26
Tabela 03 -	Composição das transferências recebidas pelos Estados e DF no ano de 2013	27
Tabela 04 -	Transferências da União para os Estados no ano de 2013	28
Tabela 05 -	Participação das transferências da União da União na composição das receitas Estaduais no ano de 2013	29
Tabela 06 -	Relevância das transferências obrigatórias federais	31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF 1988	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DF	Distrito Federal
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual técnico Orçamentário
OGU	Orçamento Geral da União
P.P.	Pontos Percentuais
RFB	Receita Federal do Brasil
SOF	Secretária do Orçamento Federal
STN	Secretária do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos	13
1.2 Justificativa	13
1.3 Estrutura do Trabalho	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Questão Federativa	15
2.2 Transferências Intergovernamentais	17
2.3 Receitas Orçamentárias	19
3 METODOLOGIA	23
4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	25
4.1 Relevância das Transferências da União para os Estados e DF em 2013	27
4.2 Composição das Transferências da União para Estados e DF em 2013	30
4.3 Dinâmica das Transferências efetuadas pela União	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um Estado Federado, e como tal é pautado pela autonomia de seus Entes constitutivos: União, Estados e Municípios. Essa autonomia faz com que cada um tenha competências específicas e possam legislar em causa própria, ter suas próprias receitas e, conseqüentemente, seus próprios orçamentos (RIBEIRO FILHO, 2011).

Ao longo dos anos, os Estados Membros vêm enfrentando uma grande dificuldade em obter recursos para realizar suas atividades. Um dos motivos amplamente divulgados é o fato da União, Ente Central da estrutura administrativa brasileira, possuir, dentre todos os componentes federativos, uma forte concentração de competências, inclusive no que diz respeito à arrecadação dos recursos financeiros. Haja vista, que esta fica com cerca de 68 % de toda a arrecadação, enquanto os Estados ficam com 25% e os municípios ficam com os outros 7% (BRASIL, 2013). Esse aspecto é corroborado por Bastos (2012) ao afirmar que, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a União concentrou ainda mais a arrecadação das receitas governamentais.

Nos últimos anos, diante dessa diferença de arrecadação que ocorre entre os entes federativos, os governadores e prefeitos brasileiros vêm promovendo uma série de discussões sobre a necessidade de se fazer uma revisão do pacto federativo. Pois, nos moldes atuais, os Estados Membros vem sofrendo constantes aumentos nos seus endividamentos, principalmente com a União (GIAMBIAGI, 2014).

Essa é uma das questões federativas mais discutidos atualmente, haja vista que o endividamento dos demais Entes com a União já está beirando a casa dos 500 bilhões de reais. O crescimento constante desse montante se deve, em grande parte, às altas taxas de juros praticadas pelo Governo Central. A consequência imediata desse fenômeno é o comprometimento crescente dos orçamentos dos demais Entes Federativos. Assim sendo, segundo os Governadores, é premente rediscutir formas para a renegociação dessas dívidas (SENADO FEDERAL, 2013).

Outro problema enfrentado pelos Estados, e que prejudica as suas finanças, são as medidas aprovadas pelo Congresso Nacional, dentro de pautas como saúde e educação, que oneram os seus gastos, sem que haja a correspondente compensação financeira (GIAMBIAGI, 2014).

Além de todos os problemas relacionados às despesas públicas, os Estados ainda possuem problemas referentes as suas receitas públicas, pois em períodos de crises

econômicas o governo central tende a adotar medidas como a desoneração fiscal, como a que ocorreu recentemente com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que é um imposto de competência da União, mas que há um compartilhamento com os Estados e com os Municípios pela metade do que é arrecadado. Assim, qualquer medida econômica que o governo queira promover ou incentivar, valendo-se de isenções sobre o IPI, pode afetar as receitas dos demais Entes Federados e provocar um desequilíbrio orçamentário (SENADO FEDERAL, 2013).

Pelo fato de a União ter a maior fonte de receita entre os Entes Governamentais, é necessário que ela auxilie os demais membros da federação a promoverem suas competências, e isso é feito através de dispositivos legais e constitucionais denominados de transferências financeiras. Essas transferências são classificadas como de natureza constitucional, legal ou voluntária. Os recursos delas provenientes são utilizados para a execução de políticas educacionais, de saúde, culturais, esportivas, de segurança, entre outras. Um tipo específico de transferência é aquela destinada ao sistema único de saúde, a qual é conhecida como transferência fundo a fundo (LIMA; CASTRO, 2013).

Apesar de a União ser o Ente Federativo que mais arrecada, atualmente vem enfrentando muitas dificuldades para gerar receitas, atingindo o menor resultado financeiro no mês de abril desde 2010 (NASCIMENTO, 2015). Diante disso, uma das soluções que o governo federal vem tentando implementar, para ajustar as arrecadações recentes, é a recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a qual seria utilizada para aumentar tanto as receitas da União, quanto as dos Estados e dos Municípios (G1, 2015).

Outra medida discutida pelos governos, é o aumento do Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul, que necessita urgentemente aumentar suas receitas para fazer frente a problemas como: atraso de salários dos servidores; e inadimplência com a União, por falta de pagamento de parcela de sua dívida (G1, 2015).

Observa-se, portanto, que em um cenário de crise como o que vivemos atualmente, o qual teve início no ano de 2008 e que só vem se agravando desde então, as questões federativas voltam à baila com mais intensidade, principalmente no que diz respeito aos aspectos arrecadatórios, pois, como visto, para conseguir desempenhar suas funções, os demais Entes Governamentais contam também com as transferências recebidas da União, já que na estrutura vigente, esta concentra cerca de 70% de todas as receitas obtidas, e, que por previsão legal, deve repassar parte desses recursos para os Estados e Municípios.

Entretanto, num esforço de fomentar a economia, estimular a produção de riqueza e, conseqüentemente, manter ou melhorar o nível de emprego, a União, em diversas oportunidades, tem se utilizado da desoneração de impostos para alguns setores produtivos. Porém, essa ação atinge diretamente os demais Entes Federativos, já que eles deixam de receber o percentual de sua participação sobre aquelas receitas que, por decisão unilateral, a União abriu mão de arrecadar.

Em função desse contexto, decidiu-se estabelecer como mote para o presente estudo o seguinte questionamento: *Qual é a porcentagem de dependência dos Estados e do Distrito Federal em relação às receitas transferidas pela União?*

1.1 Objetivos

Em função dos Estados serem influenciados diretamente pelas receitas da União, a partir das transferências intergovernamentais por ela efetuadas, têm se como objetivo geral desse estudo evidenciar a porcentagem de dependência dos Estados e do DF em relação às transferências efetuadas pela União. Na busca desse intento, decidiu-se estabelecer os seguintes objetivos específicos:

- evidenciar a relevância, para os Estados e para o DF, das transferências da União efetuadas no ano de 2013;
- expor a relevância, para os Estados e para o DF, das transferências obrigatórias e não obrigatórias efetuadas pela União no ano de 2013; e
- verificar se, ao longo do tempo, os Estados e o DF, estão se tornando mais ou menos dependentes das transferências efetuadas pela União.

1.2 Justificativa

O estudo se justifica pela importância do tema em ambiente acadêmico, no cotidiano político e para a sociedade em geral. Já que se propõe publicizar o grau de dependência dos Estados e do DF em relação às Transferências efetuadas pela União no período de 2007 a 2013.

Em qualquer área do conhecimento, a informação é um instrumento de grande relevância, e a contabilidade, como linguagem dos negócios públicos e privados, é essencial para que se possa tornar público tudo que seja inerente à essa área de atuação, bem como seja útil para os mais diversos usuários no processo de tomada de decisão. Nesse sentido corrobora

Iudícibus (2010) ao afirmar que a contabilidade é uma ciência que deve ter uma linguagem de apoio a gestão, ou seja, deve ter como pressuposto básico fornecer informações úteis para os interessados tomarem suas decisões.

Assim sendo, estudos como esse proporciona benefícios sociais, na medida em que expõem as questões federativas vivenciadas em nosso País, por meio da análise de informações financeiras que fazem parte do exercício da autonomia de Entes que compõem a Unidade Nacional. Bem como, permite servir de incentivo a futuras pesquisas relacionadas ao tema aqui discutido.

1.3 Estrutura do Trabalho

Este trabalho é composto por cinco seções: introdução, na qual se faz uma breve contextualização sobre o tema, define-se o problema, expõem-se os objetivos, a justificativa e a própria estrutura; referencial teórico, abordando a questão federativa, as transferências intergovernamentais e as receitas orçamentárias; metodologia, na qual são expostos as tipologias e os procedimentos; descrição e análise dos dados, onde serão evidenciados os resultados apurados com as técnicas propostas para o atingimento dos objetivos; e, por fim, as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A questão federativa

No mundo atual o Estado é um agente que serve para atender os anseios e aspirações da sociedade, pois, entre outras, tem a função de atuar como um ente regulador, promover o desenvolvimento, redistribuir rendas, estabilizar a economia e, ainda, fornecer atividades típicas como a produção e a disponibilização de bens e serviços públicos (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Para conseguir realizar tais funções, o Estado precisa, primeiramente, ter sua limitação territorial bem definida e estar organizado politicamente. Para Alexandrino e Paulo (2012), ao se iniciar um estudo sobre um determinado Estado é primordial saber se este tem ou não repartição regional de poderes autônomos. Ou seja, deve-se verificar se é um Estado unitário, onde existe um único centro de poder político, ou se é um Estado Federado, onde seu poder político é repartido entre diferentes entidades governamentais, as quais coexistem em um território.

O Brasil adotou o Estado Federado, conforme expõe a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu artigo 18, que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição [...]". Segundo Alexandrino e Paulo (2012), o Estado Federado é caracterizado por ser um modelo de descentralização política. Sendo que:

a descentralização se conceitua como uma repartição de poderes, ou seja, de um lado encontra-se a esfera federal (governo central) e de outro as unidades autônomas (estados-membros) que possuem relativa independência, autonomia, política, organizacional e, principalmente, financeira. Essa repartição de competências é a responsável pela determinação das matérias que incidirão em todo o território nacional, bem como em cada unidade federada (KELSEN, 1998 apud LIMA, 2008, p.3).

A descentralização é relevante por proporcionar níveis ótimos de eficiência na alocação dos recursos públicos e, conseqüentemente, na prestação dos serviços para toda a sociedade (CARVALHO, 2010). Por outro lado, a descentralização pressupõem autonomia dos entes federativas, a qual pode ser de três formas: a primeira é a autonomia financeira, que é a disponibilização de recursos financeiros próprios para seus gastos; a segunda é a autonomia administrativa, representada pela capacidade de auto-organização dos serviços

públicos; e, por fim, tem-se a autonomia política, que se materializa na possibilidade de eleição de seus próprios governantes (CASSEB, 1999).

A autonomia financeira é um dos aspectos essenciais para que os Entes Federativos possam correlacionar as suas competências específicas com os recursos necessários para colocar em prática as suas atribuições, garantindo assim que a descentralização não resulte em inoperância dos Entes constitutivos da União (ROCHA apud ANTUNES, 2014).

Carvalho (2010) corrobora com esse raciocínio ao afirmar que a autonomia financeira é a capacidade que os Estados Membros têm de obterem receitas para executarem as suas respectivas funções, as quais são primariamente definidas na Constituição Federal. Sendo que, essas receitas podem ser obtidas de duas formas: por meio de tributos de competência de cada Ente; ou recebendo transferências financeiras de outros Entes Federados, as quais são tecnicamente classificadas como transferências intergovernamentais.

Segundo Bastos (2002), tanto os Estados Membros quanto os Municípios brasileiros são autônomos, pois ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Entretanto, essa mesma Constituição conferiu à federação brasileira um alto nível de centralização, concentrando as mais relevantes competências na entidade central, a União.

A concentração de competências na União pode ser constatada por meio da exclusividade que esta tem para definir diretrizes que norteiam as políticas públicas, bem como pelo fato de ser responsável pela arrecadação da maior parte de todos os recursos públicos brasileiros (FÁTIMA; RODRIGUES, 2014).

Essa situação tem beneficiado de forma incontroversa a União, pois é nesta esfera que vem sendo concentrada a distribuição das rendas tributárias. Essa situação provoca uma forte dependência econômica dos demais Entes Federados em relação à União, o que prejudica sobremaneira a efetiva autonomia entre as diferentes esferas de poder (BASTOS, 2002).

Assim, as transferências, sejam elas constitucionais, legais ou até mesmo as voluntárias, funcionam como um instrumento de correção, mesmo que de forma paliativa, das distorções arrecadatórias atualmente presente no sistema tributário brasileiro. Ou seja, as transferências são fundamentais para compatibilizar as disponibilidades financeiras da União com as dos outros Entes, permitindo assim que os Estados e Municípios possam executar as suas atribuições de acordo com as suas respectivas competências (BIJOS, 2013).

2.2 Transferências Intergovernamentais

Para Alexandrino e Paulo (2012, p. 300), a "União é a pessoa jurídica de direito público interno, com competências administrativas e legislativas enumeradas no texto constitucional". Além disso, a União é uma entidade federativa autônoma em relação aos Estados Membros e aos Municípios.

A União, como esfera superior do governo brasileiro, possui uma grande quantidade de responsabilidades, e, conseqüentemente, para cobrir todos os gastos resultantes dessas responsabilidades, faz-se necessário obter, das mais diversas fontes, os recursos financeiros correspondentes. Por outro lado, os Estados Membros e os Municípios, apesar de terem aumentado suas competências ao longo do tempo, ainda têm pouca expressividade em relação às atribuições do governo central (FERREIRA, 2013).

O Brasil tem um grande diferencial por ser um dos poucos países federados, que possui dimensões continentais, e que é caracterizado por grandes desigualdades demográficas, econômicas e sociais. Assim sendo, visando diminuir esses contrastes, faz-se necessária a contribuição da União, no sentido de ajudar os demais Entes Federativos a realizarem suas competências (BIJOS, 2013).

Ainda segundo esse mesmo autor, as transferências intergovernamentais assumem papel de destaque nos sistemas federativos que concentram a arrecadação das receitas no nível mais alto de governo, pois permitem que o Ente Central compartilhe seus recursos com os Entes Subnacionais, com o intuito de ajudá-los na implementação de suas respectivas atribuições.

Em suma, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), as transferências intergovernamentais são valores repassados de um Ente Federativo para outro, podendo ser por força de dispositivo constitucional, legal ou de forma voluntária. Seu principal objetivo é proporcionar um maior equilíbrio fiscal entre todos os Entes Federados e ampliar a qualidade da intervenção do setor público na economia. Cabe ressaltar, que as transferências da União para os Estados são planejadas no orçamento federal como despesa, ou como dedução de receita, e nos orçamentos estaduais como receitas de transferências. Ou seja, deve constar no orçamento de ambos (STN, 2014).

Segundo o glossário do portal da transparência, instrumento gerenciado pela Controladoria Geral da União (CGU), as transferências constitucionais são aquelas previstas na própria Constituição Federal, e que correspondem às parcelas das receitas federais arrecadadas pela União que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos

Municípios. Essas transferências têm por finalidade amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e os Municípios (CGU, 2015).

As transferências legais, no âmbito do governo central, são compostas por parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por força de determinações constantes em leis específicas (CGU, 2015). Dentro desse tipo de transferência se destacam as chamadas transferências fundo a fundo, como é o caso de grande parte das transferências para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e das transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Já as transferências voluntárias, podem ser melhor entendidas observando o que dispõe a Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (BRASIL, 2000).

Dessa forma, percebe-se que as transferências voluntárias são constituídas por recursos financeiros, repassados pelos diversos Entes Federativos, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, e cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum (CGU, 2015).

Os convênios e os contratos de repasse são os principais instrumentos utilizados nas transferências voluntárias, pois, apresentam grandes flexibilidades para lidar com diversas situações específicas ou imprevistas do governo. Porém, são mecanismos de utilização discricionária, podendo ser utilizados de forma a direcionar politicamente os recursos transferidos (WELLINGTON; RODRIGUES, 2010).

No que diz respeito especificamente aos convênios, cabe observar o que define o § 1º, do artigo 1º, do Decreto nº 6.170/2007:

convênio é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (BRASIL, 2007).

Já sobre o contrato de repasse, esse mesmo instrumento legal define, em seu artigo 1º, § 1º, inciso II, que trata-se de um " instrumento administrativo, de interesse recíproco, por

meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União" (BRASIL, 2007).

Por fim, as transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS) são tratadas separadamente por conta da relevância do assunto. Porém, elas podem ser formalizadas por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, por meio de transferências fundo a fundo (BIJOS, 2013).

O SUS compreende todas as ações e serviços de saúde pública das esferas federal, estadual, municipal e distrital, financiados por recursos transferidos diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e distrital, em contas individualizadas e dispensando a celebração de convênios (CGU, 2005).

2.3 Receita Orçamentária

Receitas públicas são os ingressos recebidos pelo Governo, não passíveis de devolução, que servem para a cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como objetivo atender às despesas públicas (LIMA; CASTRO, 2013).

Em termos de ingressos financeiros nos cofres públicos, existem dois tipos: o primeiro é o extraorçamentário, que são recursos financeiros de caráter temporário, representa entrada compensatória, ou seja, o Estado é mero agente depositário; o segundo é a receita orçamentária, que são aquelas disponibilidades financeiras que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público (STN, 2014).

Assim sendo, as receitas orçamentárias também servem para mensurar o impacto das decisões do governo. Haja vista, que sua gestão se dá por meio de classificações que permitem identificar as suas mais diferentes origens, bem com as suas destinações. Dentre suas classificações, destaca-se a classificação econômica, a qual permite mensurar e evidenciar, dentre outros aspectos, a capacidade de investimento do Estado.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2014), a classificação econômica divide as receitas orçamentárias em dois grupos: receita corrente e receita de capital, as quais são tratadas no Art. 11, da lei 4320/64, da seguinte forma:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

Já Giacomoni (2012), explica as origens das receitas correntes da seguinte forma:

- receitas tributária - é a receita oriunda dos tributos imputados ao cidadão e às entidades, conforme estabelecido na legislação tributária brasileira, podendo ser impostos, taxas e contribuição de melhoria;
- receita de contribuições - é aquela formada pelas contribuições sociais, a exemplo das receitas previdenciárias, e pelas contribuições econômicas, como é o caso da cota-parte de compensações financeiras;
- receita patrimonial - essa receita tem origem na exploração econômica do patrimônio público, como é o caso de juros, aluguéis e dividendos;
- receita agropecuária - é a receita proveniente da exploração de atividades agropecuárias, como a agricultura e a pecuária;
- receita industrial – refere-se àquela procedente de atividades industriais;
- receita de serviços – trata-se de receita decorrente de atividades comerciais, de transporte e de comunicações;
- transferências correntes - são receitas obtidas a partir de recursos financeiros recebidos de pessoas jurídicas ou físicas e que serão aplicados no atendimento de despesas correntes; e
- outras receitas correntes - envolvem receitas não enquadradas nas classificações anteriores, como multas, juros de mora, indenizações, cobrança de dívida ativa e receitas diversas.

No que diz respeito mais especificamente às receitas de transferências correntes, essas são discriminadas como transferências intergovernamentais, transferências das instituições privadas, transferências do exterior, transferências de pessoas e transferências de convênios (STN, 2015).

Já as transferências intergovernamentais, um dos tipos de transferências correntes, são resultantes de operações entre diferentes Entes da Federação, ou seja, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CGU, 2015).

Dentre as transferências correntes recebidas pelos Estados, e provenientes da União, destacam-se as constantes do Quadro 01 a seguir:

Quadro 01 - Receitas de transferências corrente recebidas pelos Estados

➤ Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.
➤ Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.
➤ Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.
➤ Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados – Estados Exportadores de Produtos Industrializados.
➤ Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.
➤ Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação.
➤ Cota-Parte do Imposto Sobre Operações de Crédito Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários – Comercialização do Ouro.
➤ Transferências da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais.
➤ Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos.
➤ Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais – CFEM.
➤ Cota-parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº 7.990/89.
➤ Cota-Parte Royalties pelo Excedente da Produção do Petróleo - Lei nº 9.478/97 artigo 49 I e II.
➤ Cota-Parte Royalties pela Participação Especial - Lei nº 9.478/97 artigo 50.
➤ Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo – FEP.
➤ Outras Transferências Decorrentes de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais.
➤ Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS - Repasses Fundo a Fundo.
➤ Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS.
➤ Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE.
➤ Transferências Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/96.
➤ Transferências a Consórcios Públicos.
➤ Outras Transferências da União.

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Ainda de acordo com Giacomoni (2012), as receitas de capital são classificadas, segundo as suas origens, da seguinte forma:

- operações de crédito - são aquelas receitas que envolvem a captação de recursos para atender a desequilíbrios orçamentários ou financiar empreendimentos públicos;
- alienação de bens - é a receita resultante da venda de bens patrimoniais, tais como ações, bens móveis e bens imóveis;
- amortização de empréstimos - é aquela receita decorrente de recebimento de um empréstimo concedido por uma entidade pública;
- transferências de capital – trata-se de receitas similares às transferências correntes, pois o que as diferenciam é o fato dessas se destinarem às despesas de capital; e
- outras receitas de capital – são aquelas não classificáveis nas outras fontes de recursos.

Assim como ocorre com as transferências correntes, as transferências de capital são compostas pelas transferências intergovernamentais, pelas transferências de instituições privadas, pelas transferências do exterior, pelas transferências de pessoas e pelas transferências de convênios (STN, 2015).

No que diz respeito, mais especificamente, às transferências intergovernamentais de capital, essas são resultantes de operações entre diferentes Entes da Federação, ou seja, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (CGU, 2015).

Dentre as transferências de capital recebidas pelos Estados, e provenientes da União, destacam-se as constantes do Quadro 02 a seguir:

Quadro 02 - Receitas de transferências de capital recebidas pelos Estados

➤ Participação na Receita da União.
➤ Transferências de Recursos Destinados a Programas de Educação.
➤ Transferências a Consórcios Públicos.
➤ Outras Transferências da União.

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Para o manual de contabilidade aplicado ao setor público (STN, 2014), as receitas orçamentárias devem ser apresentadas pelos seus valores brutos. Porém, podem ocorrer duas situações que há necessidade de se fazer uma redução das receitas orçamentárias, e dessa forma, serão encontradas as receitas líquidas. A primeira é referente a recursos que o ente federativo tenha competência para arrecadar, mas este recurso pertence a outro ente, de acordo com a lei vigente, e isso ocorre em alguns casos de repartição tributária. A segunda é referente à restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente, e nesse caso ocorre a devolução parcial ou total de todo o valor das receitas orçamentárias recolhidas.

Por fim, outra característica das receitas orçamentárias, diz respeito às operações intraorçamentárias, que segundo o MTO (SOF, 2014), são aquelas realizadas entre os órgãos e entidades governamentais do mesmo ente federativo. Dessa forma, não representam novas entradas de recursos para o ente federativo, e sim remanejamento de receitas entre seus órgãos. Como contrapartida para esse tipo de receita, têm-se as despesas intraorçamentárias, as quais são classificadas na modalidade de aplicação 91, denominada de Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e Seguridade Social (SOF, 2014).

3 METODOLOGIA

Para Gil (2008), a pesquisa tem como objetivo descobrir respostas para problemas propostos, mediante utilização de procedimentos científicos. Dessa forma, utilizando como base as tipologias de delineamento de pesquisa deste autor, o presente estudo pode ser classificado da seguinte forma:

a) quanto aos objetivos: a pesquisa enquadra-se como descritiva, por buscar descrever características dos fenômenos, a partir do registro, da análise, da classificação e da interpretação de dados;

b) quando aos procedimentos técnicos utilizados: a pesquisa é definida como documental, pois baseia-se em materiais que não possuem tratamento analítico, carecendo de reelaboração para que os objetivos da pesquisa sejam atingidos; e

c) quanto a abordagem do problema: a pesquisa possui abordagens qualitativas e quantitativas. Sendo qualitativa em função de contribuir com análises sobre a dependência dos Estados e do DF em relação às transferências financeiras efetuadas pela União. Contudo, apesar de não ter sido utilizados instrumentos estatísticos específicos para a análise dos dados, a pesquisa também pode ser classificada como quantitativa, já que se vale de cálculos de percentuais para elaborar os pressupostos conclusivos.

Os dados utilizados nesse estudo são compostos majoritariamente por variáveis financeiras resultantes da execução orçamentária dos Estados e do DF, as quais são disponibilizadas pela Secretária do Tesouro Nacional em seu sítio eletrônico oficial. Essa fonte de informações contém dados que servem para a elaboração dos Demonstrativos Contábeis do Setor Público, porém para a presente pesquisa foram utilizados apenas os dados referentes à execução das receitas estaduais que servem para a elaboração do Balanço Orçamentário individual e consolidado.

Tendo em vista que o recorte temporal definido para a análise abrange o período de 2007 a 2013, em alguns casos fez-se necessário corrigir monetariamente os valores referentes às receitas obtidas pelos estados, já que sem esse procedimento seria inviável fazer qualquer tipo de suposição a respeito da dinâmica desses valores ao longo do tempo. Assim sendo, escolheu-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para deflacionar os valores a preços de dezembro de 2013.

Esse índice foi escolhido em função de não haver um deflator próprio para medir as variações nos preços dos insumos consumidos ou dos bens e serviços produzidos pelo setor

público, bem como por ser o índice tradicionalmente utilizado pelo governo para definir suas metas anuais de inflação.

Após a coleta dos dados, as receitas dos Estados e do DF foram segregadas em transferências efetuadas pela União e demais receitas auferidas por esses Entes. Isso com o intuito de calcular o grau de dependência dos Estados e do DF em relação àqueles recursos transferidos pela União. Bem como, para evidenciar a composição dessas transferências em categorias econômicas, qual seja: correntes e capital.

Além disso, visando explicar os resultados primários alcançados, as transferências da União foram divididas em obrigatórias e não obrigatórias, e, também calculado o grau de dependência dos Estados e do DF em relação à esses tipos de Transferências. Por fim, foi analisado se o grau de dependência dos Estados e DF vem aumentando ou diminuindo ao longo do tempo.

Em termos de limitação, ressalta-se o fato de não haver disponível os dados referentes ao ano de 2014, impedindo que se fizesse uma análise mais recente. Bem como, apesar de existirem dados de anos anteriores a 2007, esses não se encontram de forma padronizada, impossibilitando que se retrocedesse, ainda mais, na série temporal.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Compõem a receita total dos Estados e do DF todos os recursos diretamente arrecadados por estes Entes Federativos, ou seja, por meio de seus próprios esforços, bem como, por aqueles recursos oriundos de transferências efetuadas por outros Entes da Federação. Nesse caso, o grande contribuinte é a União.

A título de informação inicial, no ano de 2013 a receita total dos Estados e do DF chegou à R\$ 774 bilhões. Sendo que, nesse montante estão computadas todas as receitas correntes, as receitas correntes intraorçamentárias, as receita de capital e as receitas de capital intraorçamentárias, inclusive, aquelas transferidas pelos demais Entes Federativos.

Entretanto, para evitar distorções, as receitas desses Entes devem ser tratadas em sua forma líquida. Assim sendo, torna-se necessário fazer alguns ajustes. O primeiro, refere-se ao abatimento daqueles valores relacionados às deduções da receita, cujo montante gira em torno dos R\$ 65 bilhões. O segundo, diz respeito às transferências intraorçamentárias, que são aquelas realizadas entre os órgãos do mesmo ente governamental, e, por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos, e sim apenas movimentações financeiras entre estes. Assim sendo, abatendo-se também o montante das transferências intraorçamentárias, que alcançaram em 2013 o patamar aproximado de R\$ 58 bilhões, tem-se, para o mesmo ano, o resultado líquido das receitas estaduais e distrital no valor de R\$ 651 bilhões aproximadamente, conforme se pode observar na tabela 01 a seguir.

Tabela 01 - Total das Receitas Estaduais e Distrital no ano 2013

(R\$ em milhões)				
Receitas	Receita bruta	Deduções	Receita Líquida	% Receita Líquida
Receita Corrente	664.391,4	65.036,21	599.355,19	92%
Receita corrente Intraorçamentária	56.017,30	0,4494		
Soma das receitas correntes	720.408,51	65.036,65		
Receita de Capital	52.061,29	0,6335	52.060,67	8%
Receita de Capital Intraorçamentária	1.734,87	0		
Soma das receitas de capitais	53.796,1	0,6335		
Total	774.204,69	65.035,66	651.415,85	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Nota: As receitas correntes e de capital intraorçamentárias não foram consideradas na receita líquida, em função de não se caracterizarem como novos ingressos, ou seja, trata-se de um artifício utilizado para evitar a dupla contagem de receitas anteriormente auferidas.

Percebe-se que, na composição das receitas dos Estados e do DF, as receitas correntes são a maioria absoluta, já que, no ano de 2013, representaram 92% do total das receitas líquidas desses Entes. Quando se segrega essas receitas segundo as suas origens, constata-se ainda que as receitas tributárias e as transferências correntes são as mais significativas, com uma representatividade de 63% e 22%, respectivamente, de toda a receita corrente auferida. Sendo que, as duas somadas representam 78,86% de toda a receita arrecada pelos Estados e pelo DF no ano de 2013, conforme se pode observar na tabela 02 a seguir.

Tabela 02 - Receita líquida dos Estados no ano 2013, segundo as origens dos recursos

(R\$ em milhões)			
ORIGENS	Receita Líquida	% em relação a categoria econômica	% em relação ao Total
Receitas Correntes			
Receita tributária	379.101,68	63,25%	58,19%
Receitas de Contribuições	23.806,08	3,97%	3,65%
Receita Patrimonial	23.551,64	3,93%	3,61%
Receita Agropecuária	32,062	0,0005%	0,00049%
Receita Industrial	666,92	0,11%	0,1%
Receita de Serviços	8.864,62	1,47%	1,36%
Transferências Correntes	134.685,08	22,47%	20,67%
Outras Receitas Correntes	28.647,06	4,7%	4,39%
Soma	599.355,19	100%	92%
Capital			
Operação da Crédito	37.646,06	72,31%	5,77%
Alienação de bens	4.576,33	8,79%	0,7%
Amortização de empréstimo	1.057,52	2,03%	0,16%
Transferência de capital	7.588,48	14,57%	1,16%
Outras receitas de capital	1.192,27	2,29%	0,18%
Soma	52.060,67	100%	8%
Total	651.415,85		100%

Fonte: Secretaria do tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

No que diz respeito às receitas de capital, mais uma vez duas origens se destacam: as operações de crédito, representando 72,31% dessa categoria econômica; seguida também pelas transferências de capital, com uma representatividade de 14,57%. Ou seja, apesar da pouca representatividade das receitas de capital em relação ao total das receitas dos Entes estudados, essas duas origens somadas compõem 86,88% das receitas de capital.

Em suma, independentemente da categoria econômica, as origens mais representativas para os Estados e para o DF são as receitas tributárias, que representam 58,19% de toda a receita arrecadada, seguida pelas transferências recebidas, correntes e de capital somadas,

com uma representatividade de 21,83%. Assim sendo, constata-se a grande importância que as receitas de transferências têm para esses Entes Federados, pois, com exceção das receitas tributárias, todas as demais origens de recursos próprios somadas, são inferiores às receitas recebidas de outros Entes públicos e privados. Entretanto, o foco desse estudo são as transferências efetuadas pela União. Assim sendo, faz-se necessário separá-las das demais transferências recebidas, o que é feito na tabela 03 a seguir.

Tabela 03 - Composição das transferências recebidas pelos Estados e DF no Ano de 2013

(R\$ em milhões)					
Transferências	Total	União	% das transferências da União sobre total	Outros Entes	% das transferências de outros Entes sobre o total
Correntes	134.685,08	96.112,00	67,55%	38.573,08	27,11%
Capital	7.588,48	6.489,59	4,56%	1.098,89	0,77%
Total	142.273,57	102.601,59	72,12%	39.671,97	27,88%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Verifica-se que as transferências da União representam 72,12% do total das transferências recebidas pelos Estados e pelo DF, no ano de 2013. Isso demonstra a importância desses recursos na composição orçamentária desses Entes Federados, justificando a relevância de se estudar esse assunto.

4.1 Relevância das transferências da União para os Estados e DF em 2013

As receitas Estaduais no ano de 2013, que possuem em sua composição a soma de todas as receitas correntes e de capital, atingiram o montante aproximado de R\$ 650 bilhões. Desse total, cerca de R\$ 102 bilhões são oriundos das transferências efetuadas pela União, o que representa, de forma geral, 15% do total das receitas obtidas pelos Estados e pelo DF, ou seja, é a segunda maior fonte de recursos para esses Entes, ficando atrás apenas das receitas tributárias. Cabe observar também, que as receitas que compõem os outros 85% são oriundas de duas fontes: arrecadações próprias, com 79%; e transferências de outros Entes da Federação, exceto a União, com 6%.

Em valores absolutos, o Estado de São Paulo foi o maior beneficiário das transferências efetuadas pela União no ano de 2013. Pois, recebeu cerca de R\$ 16 bilhões, o que corresponde a, aproximadamente, 16% do total transferido naquele ano, conforme se pode observar na tabela 04 a seguir:

Tabela 04 - Transferências da União para os Estados no ano 2013

(R\$ em milhões)

Estados	Transferências da União	%	Estados	Transferências da União	%
São Paulo	16.107,97	15,70%	Espírito Santo	2.835,20	2,76%
Bahia	10.486,70	10,22%	Sergipe	2.783,67	2,71%
Pernambuco	6.336,76	6,17%	Tocantins	2.743,32	2,67%
Minas Gerais	5.640,88	5,50%	Amazonas	2.603,91	2,54%
Ceará	5.324,34	5,18%	Acre	2.235,62	2,17%
Maranhão	4.515,98	4,40%	Amapá	2.123,00	2,06%
Pará	4.425,68	4,31%	Mato Grosso	2.057,20	2,05%
Paraná	3.621,83	3,53%	Goiás	2.047,32	1,99%
Paraíba	3.274,73	3,19%	Santa Catarina	1.904,12	1,85%
Rio de Janeiro	3.193,85	3,11%	Rondônia	1.768,86	1,72%
Rio Grande do Sul	3.190,52	3,10%	Distrito Federal	1.611,00	1,57%
Alagoas	3.109,44	3,03%	Roraima	1.589,10	1,54%
Rio Grande do Norte	2.972,98	2,89%	Mato Grosso do Sul	1.200,48	1,17%
Piauí	2.897,31	2,82%	Total	102.601,59	100%

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Nota: Estados ordenados, da esquerda para a direita, de acordo com o montante recebido.

Também é possível observar que, em valores absolutos, há uma grande concentração de recursos em poucos Estados, pois a soma dos valores transferidos para os cinco Estados que mais se beneficiaram, ou seja, além de São Paulo, os Estados da Bahia, Pernambuco, Minas Gerais e Ceará, atingiu a cifra de R\$ 43.896,65 bilhões, o que representa 42,78% de todo o montante transferido pela União no ano de 2013.

Por outro lado, os cinco Estados menos beneficiados, ou seja, Mato Grosso do Sul, Roraima, Distrito Federal e Santa Catarina, em termos absolutos, receberam R\$ 8.073,56 bilhões, o que representa uma participação relativa de apenas 7,87% no montante das transferências efetuadas pela União em 2013.

Entretanto, quando se compara os valores recebidos da União com as demais fontes de recursos dos Estados e do DF, aí incluídas as transferências recebidas de outros Entes Federados, verifica-se que o Estado de São Paulo, apesar de ser o que mais recebeu em termos absolutos, é o quarto menos dependente das transferências da União, pois essas representaram apenas 9,1% do total de suas receitas no ano de 2013, conforme se pode observar na tabela 05 a seguir.

Diferentemente, o Estado de Roraima, um dos que menos receberam transferências da União no ano de 2013 em termos absolutos, é o mais dependente dessa fonte de recurso, pois ela representa cerca 52% de todas as suas receitas, o que denota um alto grau de dependência desse Estado em relação à União. Haja vista, que não consegue se autossustentar, pois suas receitas próprias somadas com as transferências de outros Entes correspondem a apenas 48%

de suas necessidades. Tal situação põe em risco a sua autonomia e pode comprometer os serviços prestados pelo Estado, principalmente em momentos de crise, quando há o desaquecimento da economia e há queda no nível de arrecadação da União. Outro aspecto que também pode afetar os Estados mais dependentes, refere-se às desonerações fiscais praticadas unilateralmente pela União e que resultam, via de regra, na diminuição dos montantes por ela transferidos.

Tabela 05 - Participação das transferências da União na composição das receitas estaduais no ano de 2013

(R\$ em milhões)

Estados	Demais Receitas	Transferências da União	Soma	% de dependência das Transferências da União
Roraima	1.460,27	1.589,10	3.049,37	52,1%
Amapá	2.340,02	2.123,00	4.463,03	47,5%
Acre	2.492,77	2.235,62	4.730,40	47,2%
Piauí	3.714,44	2.897,31	6.611,77	43,8%
Alagoas	4.201,36	3.109,44	7.310,80	42,5%
Tocantins	3.791,22	2.743,32	6.534,55	41,9%
Sergipe	3.875,27	2.783,67	6.658,94	41,8%
Paraíba	4.810,26	3.274,73	8.085,00	40,5%
Maranhão	8.362,54	4.515,98	12.878,5	35,0%
Rio Grande do Norte	6.405,00	2.972,98	9.377,98	31,7%
Ceará	12.772,02	5.324,34	18.096,36	29,4%
Rondônia	4.384,76	1.768,86	6.153,63	28,7%
Pará	12.232,42	4.425,68	16.658,10	26,5%
Bahia	29.755,07	10.486,69	40.241,76	26,0%
Pernambuco	18.687,67	6.336,75	25.024,43	25,3%
Espírito Santo	9.048,90	2.835,20	11.884,10	23,8%
Amazonas	11.582,62	2.603,91	14.186,53	18,3%
Mato Grosso	9.519,83	2.057,20	11.577,03	17,7%
Goiás	15.165,64	2.047,32	17.212,96	11,8%
Mato Grosso do Sul	9.134,78	1.200,48	10.335,27	11,6%
Paraná	28.519,78	3.621,83	32.141,62	11,2%
Santa Catarina	16.718,85	1.904,12	18.622,98	10,2%
Distrito Federal	15.265,48	1.611,00	16.876,48	9,5%
São Paulo	159.677,97	16.107,96	175.785,9	9,1%
Minas Gerais	56.994,27	5.640,87	62.635,15	9,0%
Rio Grande do Sul	33.137,79	3.190,52	36.328,31	8,7%
Rio de Janeiro	64.761,13	3.193,58	67.954,72	4,7%
Total	548.814,26	102.601,59	651.415,85	15,75%

Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Nota: Estão incluídas nas demais receitas, além das receitas diretamente arrecadadas, as transferências de outros Entes Federativos, exceto a União.

Cabe ainda destacar que, dentre os oito Estados com grau de dependência superior a 40%, quatro são da Região Norte e quatro são da Região Nordeste. Enquanto que, entre os

cinco com grau de dependência inferior a 10%, três são da Região Sudeste, um é da Região Sul e um é da Região Centro-Oeste. Tal situação pode ser mais um indicador das grandes desigualdades regionais ainda presentes no nosso País.

4.2 Composição das transferências da União para os Estados e para o DF no ano de 2013

Com o intuito de aprofundar ainda mais a análise, as transferências da União foram segregadas em obrigatórias, que são aquelas oriundas de determinações constitucionais ou legais, e em não obrigatórias, que são aquelas resultantes, principalmente, de convênios e contratos de repasses, comumente conhecidas como transferências voluntárias.

Assim sendo, dentro do montante aproximado de R\$ 102 bilhões referente ao total das transferências efetuadas pela União para os Estados no ano de 2013, cerca de R\$ 94 bilhões são de transferências obrigatórias, o que corresponde a 92% do total transferido, conforme se pode observar na tabela 06 seguinte.

Se de um lado essa situação traz certa segurança no recebimento dos recursos, já que são oriundos de determinações constitucionais e legais, por outro, no que diz respeito aos montantes recebidos, os Estados ficam sujeitos às políticas fiscais implementadas pela União nos momentos de crise, já que está pode desonerar o setor privado em fontes de recursos que compõem as transferências obrigatórias.

É possível verificar também que, em 2013, o Estado que mais dependeu da proteção legal para receber os recursos particionados pela União foi o Maranhão, pois 100% das transferências por ele recebidas são de caráter obrigatório. Por outro lado, o que menos dependeu dessa proteção foi o Estado de Alagoas, com 82% de transferências obrigatórias. De qualquer forma, pode-se constatar que as transferências não obrigatórias, conhecidas como voluntárias ou negociadas, possuem bem menos significância na composição das receitas de todos os Estados e do DF.

Apesar de não ser o foco da presente pesquisa, no que diz respeito às transferências voluntárias, por serem resultantes de negociações entre as partes, e essas partes serem Entes Públicos, chama a atenção o aspecto político que por ventura poderia estar envolvido nessas relações. Assim sendo, ao se verificar os partidos dos representantes do Poder Executivo dos oito Estados que menos receberam esse tipo de transferência, ou seja, menos de 5%, constatou-se que quatro, sendo Maranhão, Rondônia, Espírito Santo e Sergipe, eram da base do governo federal no ano de 2013. Já quando se verificou os partidos dos representantes do Poder Executivos dos sete Estados que mais receberam esse tipo de transferência, ou seja,

mais de 10%, constatou-se que cinco, sendo Mato Grosso, Pernambuco, Paraíba, Rio de Janeiro e Ceará, são da base aliada ao governo central. Dessa forma, apesar de não ser possível fazer uma correlação robusta apenas com esses dados, cabe sugerir um aprofundamento dessa questão, não só com os Estados, mas também com Municípios, em futuros estudos.

Tabela 06 - Relevância das transferências obrigatórias federais

(R\$ em milhões)				
Estados	Transferências obrigatórias	Transferências não obrigatórias	Soma	% das transferências obrigatórias em relação ao total
Maranhão	4.515,98	-	4.515,98	100,00%
Tocantins	2.686,67	36,00	2.743,32	97,90%
Rondônia	1.732,86	56,65	1.768,86	97,90%
Pará	4.328,55	60,94	4.425,68	97,80%
Espírito Santo	2.774,26	97,13	2.835,20	97,80%
Sergipe	2.677,57	106,10	2.783,67	96,10%
Rio Grande do Norte	2.833,69	139,29	2.972,98	95,30%
Minas Gerais	5.371,51	269,36	5.640,87	95,20%
Goiás	1.931,16	116,16	2.047,32	94,30%
Bahia	9.868,09	618,60	10.486,69	94,10%
Amazonas	2.444,41	159,50	2.603,91	93,80%
Amapá	1.990,77	132,23	2.123,00	93,70%
Paraná	3.390,13	231,70	3.621,83	93,60%
Acre	2.090,33	103,83	2.235,62	93,50%
Distrito Federal	1.507,17	145,29	1.611,00	93,50%
Rio Grande do Sul	2.935,57	254,95	3.190,52	92,00%
São Paulo	14.790,50	1.317,46	16.107,96	91,80%
Piauí	2.637,37	259,94	2.897,31	91,00%
Mato Grosso do Sul	1.086,26	114,22	1.200,48	90,40%
Santa Catarina	1.720,61	183,51	1.904,12	90,30%
Roraima	1.411,49	177,61	1.589,10	88,80%
Ceará	4.550,96	773,38	5.324,34	85,40%
Rio de Janeiro	2.694,58	499,00	3.193,58	84,30%
Paraíba	2.754,87	519,86	3.274,73	84,10%
Pernambuco	5.246,31	1.090,44	6.336,75	82,70%
Mato Grosso	1.698,02	359,18	2.057,20	82,50%
Alagoas	2.551,57	557,87	3.109,44	82,00%
Total	94.221,39	8.380,19	102.601,59	91,80%

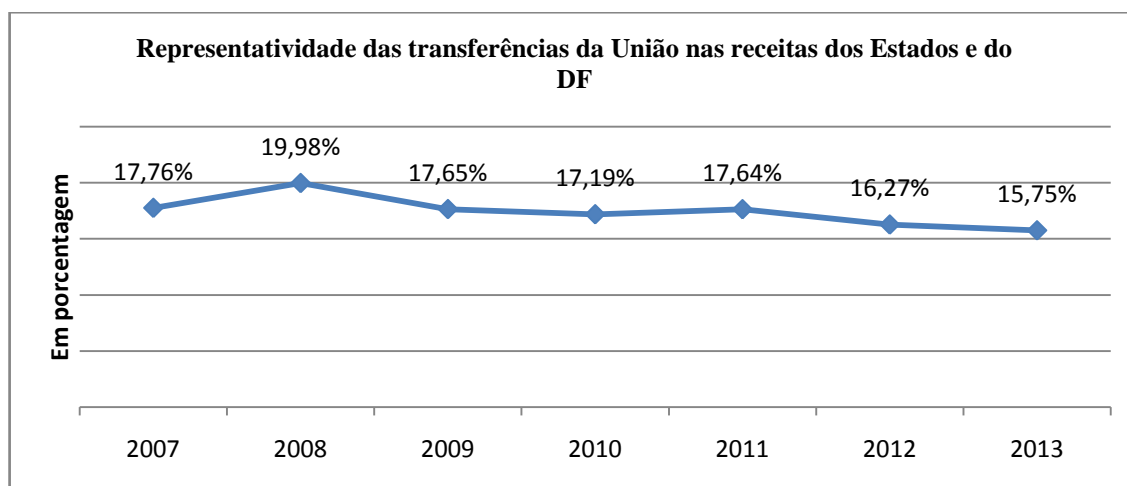
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Nota: Ordenado pela relevância das despesas obrigatórias.

4.3 Dinâmica das transferências efetuadas pela União para os Estados e DF no período de 2007 a 2013.

Apesar da representatividade das transferências efetuadas pela União na composição das receitas dos Estados e do DF no ano de 2013, que alcançou a casa de 15,75% de todos os recursos arrecadados por esses Entes, sendo a sua segunda maior fonte de renda, ao longo dos últimos anos essa dependência vem diminuindo, conforme se pode observar no gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01 - Dinâmica das transferências efetuadas pela União para os Estados e DF entre 2007 e 2013



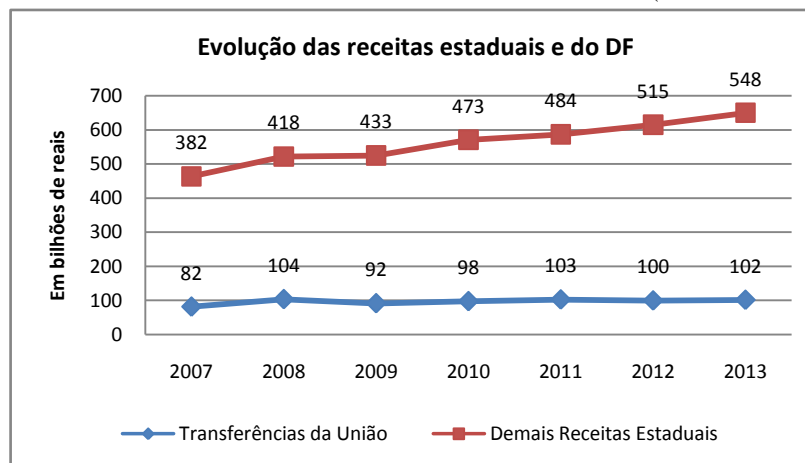
Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Percebe-se que no ano de 2007, as transferências da União representavam cerca de 18% das receitas Estaduais. Aumentou em 2008, atingindo a casa dos 20%, sendo o pico do período analisado. Mas, a partir de então, passou a ter uma tendência não linear de queda, chegando em 2013 com 2,01 pontos percentuais (p.p.) a menos, quando comparado com o início da série.

A redução da dependência financeira dos Estados e do DF em relação à União é positiva, pois sob esse aspecto há uma maior liberdade para a tomada de decisões por parte desses Entes, já que parcelas das transferências efetuadas pela União são vinculadas a um determinado tipo de gasto, impossibilitando o remanejamento de recursos. Assim sendo, financeiramente, os Estados e o DF passam a ter maior autonomia.

Entretanto, para confirmar esse aspecto, é preciso analisar se essa redução de dependência é resultante do aumento das demais receitas arrecadadas pelos Estados e pelo DF, ou se é resultado da diminuição das transferências efetuadas pela União nos últimos anos. Em função disso, foi elaborado o gráfico 02 seguinte, no qual essas duas fontes de recursos, corrigidas pelo IPCA para dezembro de 2013, são comparadas ao longo da série analisada.

Gráfico 02 - Evolução das transferências da União e Demais Receitas Estaduais
(Em bilhões R\$)



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Nota: Valores das transferências da União e das Demais receitas Estaduais corrigidas pelo IPCA.

Assim sendo, verifica-se que ambas as fontes de recursos crescem ao longo do tempo. Entretanto, enquanto as transferências da União saem de R\$ 82 bilhões em 2007, para R\$ 102 bilhões em 2013, representando um crescimento real de 24%, as demais receitas estaduais aumentaram de R\$ 382 bilhões em 2007, para R\$ 548 bilhões em 2013, resultando em um crescimento real de 43%. Portanto, fica evidente que a redução da dependência dos Estados e do DF em relação à União nos últimos anos, deve-se aos seus próprios esforços arrecadatários.

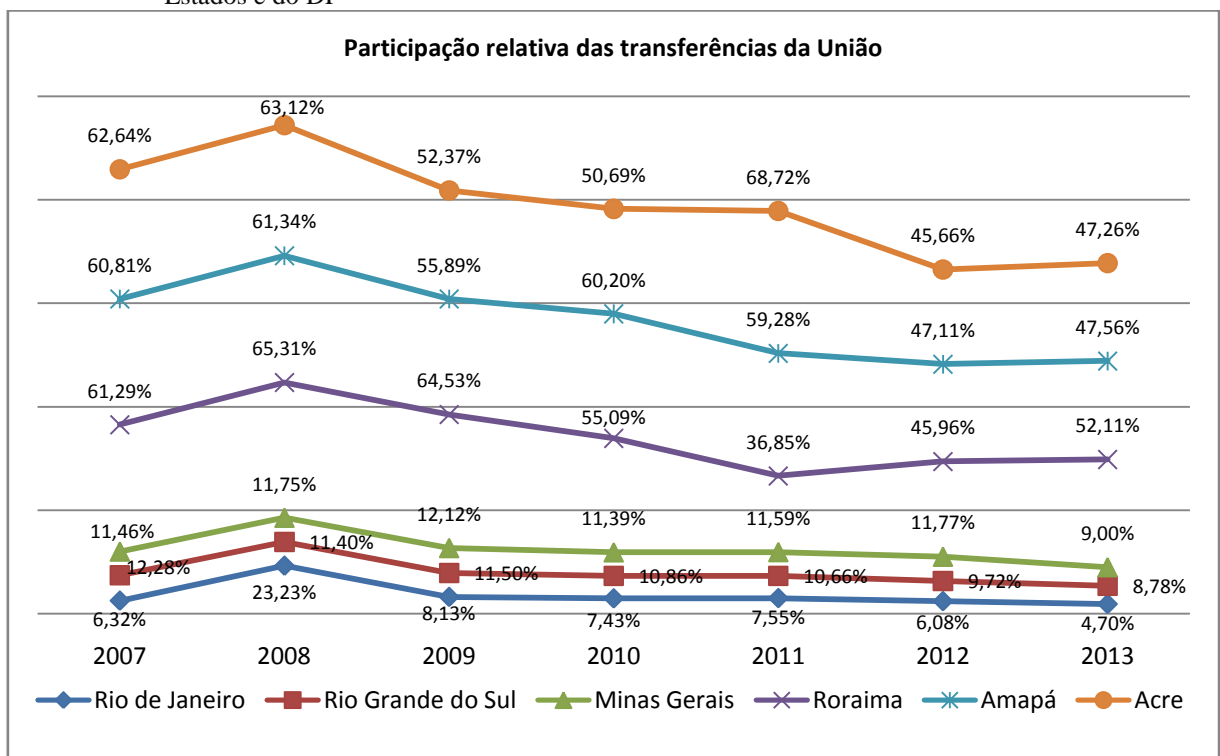
Essa redução de dependência ao longo do tempo ocorre tanto nos Estados mais dependentes quanto nos Estados menos dependentes. Conforme se pode observar no gráfico 03 a seguir, o qual evidencia as participações relativas das transferências da União para seis Estados no período de 2007 a 2013, sendo três mais dependentes e três menos dependentes.

Verifica-se que no ano de 2007, as transferências da União representavam em média 61,1% do total das receitas auferidas pelos Estados mais dependentes, e, já em 2013 essa média cai para 49%, representando uma queda de 12,1 pontos percentuais. e com tendência não linear decrescente.

No que diz respeito aos Estados menos dependentes, constata-se que no ano de 2007 o grau de dependência média desses Estados, em relação às transferências efetuadas pela União, era de 10%. Já no ano de 2013, essa dependência cai para 7,49% em média, resultando em uma diminuição de 2,51 pontos percentuais e com tendência não linear também decrescente.

Outro aspecto a ser observado, é o pico de dependência ocorrido no ano de 2008, tanto para os Estados mais dependentes quanto para aqueles menos dependentes. Isso coincide com uma série crescente do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que, naquele ano, atingiu 5%. Coincide também com o início da mais recente crise internacional, tendo como resultado uma desaceleração da economia mundial, a qual atingiu fortemente o Brasil, podendo ser um dos fatores que influenciaram na mudança de tendência das transferências da União a partir de então.

Gráfico 03 - Evolução da participação relativa das transferências da União na composição das receitas dos Estados e do DF



Fonte: Secretária do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo verificar o grau de dependência dos Estados e do Distrito Federal em relação às receitas transferidas pela União. Para tanto, foi feita uma análise das receitas estaduais recebidas no ano de 2013, uma verificação dos tipos de transferências da União no mesmo ano, se obrigatórias ou voluntárias, bem como, uma análise da dinâmica das transferências efetuadas pela União entre os períodos de 2007 a 2013.

Os Estados e DF são Entes Federativos autônomos que possuem diferentes fontes de receitas. No ano de 2013, as duas origens de recursos mais significativas para os Entes estaduais foram as Receitas Tributárias, com uma representatividade de 58,19%, e as transferências recebidas, tanto correntes quanto de capital, com representatividade de 21,83% do total das receitas dos Estados e do DF.

No computo de todas as transferências recebidas pelos Estados e pelo DF no ano de 2013, aquelas oriundas da União representaram 72,12%, atingindo R\$ 102 bilhões, o que significa uma participação de aproximadamente 16% do total de todas as Receitas auferidas, demonstrando a importância desses recursos na composição orçamentária desses Entes Federados.

Em valores absolutos, o Estado de São Paulo foi o maior beneficiário dos recursos transferidos pela União, pois recebeu cerca de R\$ 16 bilhões, o que corresponde a, aproximadamente, 16% do total transferido. Verifica-se também, que no ano de 2013, houve uma grande concentração desses recursos em poucos Estados, já que, apenas cinco Estados, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Ceará e São Paulo, absorveram 42,78% das transferências da União.

Por outro lado, os Estados menos beneficiados pelos recursos transferidos pela União, foram Mato Grosso do Sul, Roraima, Distrito Federal, Santa Catarina e Rondônia, os quais tiveram uma participação relativa de apenas 7,87% do montante disponibilizado.

Entretanto, apesar do Estado de São Paulo ter sido o que mais recebeu recursos da União em 2013, quando se compara essas receitas com o total de recursos por ele arrecado, observa-se que as transferências da União representam apenas 9,1% de suas fontes de receita. Sendo, portanto, o quarto Estado menos dependente dos recursos da União, superado apenas pelos Estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais.

Por outro lado, o Estado de Roraima, um dos que menos receberam transferências da União no ano de 2013 em termos absolutos, é o mais dependente dessa fonte de recurso, pois ela representa 52% de todas as suas receitas, o que denota um alto grau de dependência desse

Estado em relação à União, pois não é capaz de gerar receitas próprias suficientes para o seu funcionamento como Ente autônomo.

Ao se separar as transferências efetuadas pela União para os Estados e para o DF, em obrigatórias e voluntárias, foi possível verificar que, no ano de 2013, aquelas de caráter obrigatório corresponderam a 92% de todas as transferências efetuadas. Essa alta representatividade traz certa segurança para esses Entes Federados, já que esses recursos são oriundos de determinações constitucionais e legais. Porém, em momentos de crise, os Estados ficam sujeitos às políticas fiscais implementadas pela União, como em casos de desonerações fiscais que resultem em diminuição de arrecadação.

No que diz respeito à dependência dos Estados e do DF, em relação às transferências efetuadas pela União ao longo dos últimos anos, verifica-se que há uma tendência de diminuição dessa dependência. Pois, em 2007 as transferências da União representavam 17,76% de todas as receitas estaduais. Já, em 2013, elas caíram para 15,75%. Esse comportamento é verificado tanto para aqueles Entes mais dependentes, quanto para aqueles menos dependentes.

Essa redução de dependência se deve ao aumento de arrecadação de receitas próprias por parte dos estados e do DF, e não porque a União vem reduzindo o volume de recursos transferidos ao longo do tempo. Isso é importante para que esses Entes Federados possam exercer com mais autonomia as suas atividades, pois parcela dos recursos transferidos pela União são vinculados e isso inviabiliza a discricionariedade dos gestores estaduais.

Enfim, sugere-se para futuras pesquisas, fazer uma análise mais profunda sobre as transferências voluntárias, já que, por serem resultantes de negociações, possuem um aspecto político envolvido nessas relações. Pois, como se observou nos resultados, dos oito Estados que menos receberam esse tipo de transferência, quatro eram da base do governo federal no ano de 2013, enquanto os sete Estados que mais receberam esse tipo de transferência, cinco eram da base aliada ao governo central no mesmo ano.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito constitucional descomplicado*. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2012.

ANTUNES, Eder Caixeta. Autonomia dos entes federados. Conteúdo Jurídico, Brasília: 05 fev. 2014. Disponível em < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,autonomia-dos-entes-federados,46887.html> >, acesso em: 04 out. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2012.

BIJOS, Danilo. *Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: Um estudo sobre os elementos determinantes das Transferências Voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais*. 2013. 120 f. Dissertação (mestrado) - Programa de pós-graduação em ciência política, Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm > acesso em: 04 out. 2015

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 19 set. 2015

_____. RFB - Receita Federal do Brasil. Carga tributária no Brasil - 2013 - Análise por tributo e bases de incidência. Brasília: RFB/MF, 2014, p. 3. Disponível em < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf> > acesso em: 04 out. 2015

CARVALHO, José Augusto Moreira. *O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Desvio de Recursos*. 2010. 244 f. Tese (Doutorado) - Programa de pós-graduação em direito, Universidade de São Paulo, 2010.

CASSEB, Paulo Adib. *Federalismo. Aspectos contemporâneos*. Coleção saber jurídico. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal de transparência - Glossário - Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalheGlossario.asp?letra=t>> acesso em: 06 out. 2015.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Gestão de Recursos Federais: manual para os agentes públicos*. Brasília-DF.2005. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>> acesso em: 06 out.2015

FÁTIMA, Rosimar Oliveira; RODRIGUES, Cacilda Cavalcanti. *Relações federativas no financiamento da educação básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE*. Revista Educação Online, n. 15, jan./abr. 2014, p. 36-56 .

FERREIRA, Rodolfo Ribeiro da Costa. *Política Fiscal e dívida pública: O Impacto das Transferências Constitucionais sobre o Comportamento Fiscal dos Municípios Brasileiros*. Universidade Federal do Ceará. 2013

G1 - O Portal de Notícias da Globo. *Deputados do RS votam proposta de aumento de impostos nesta terça*. Disponível em <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/09/deputados-do-rs-votam-proposta-de-aumento-de-impostos-nesta-terca.html>> acesso em: 03 set. 2015.

G1 - O Portal de Notícias da Globo. *Governo estuda forma de recriar a CPMF, o velho "imposto do cheque"*. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/governo-estuda-forma-de-recriar-cpmf-o-velho-imposto-do-cheque.html>>. acesso em: 06 out. 2015.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012

GIAMBIAGI, Fabio. *A questão federativa: Governadores alegam que são penalizados pelas regras da renegociação das dívidas estaduais*. Jornal O Globo, 10 mar. 2014. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/opiniao/a-questao-federativa-11821503>> acesso em: 03 out. 2015.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>> acesso em: 15 out. 2015

IUDÍCIBUS, Sérgio de. *Teoria da Contabilidade*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. *Contabilidade Pública: Integrando a União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)*. 3. ed. 6. reimpr. São Paulo:Atlas,2013.

LIMA, Tatiana Silva Maria Silva Mello. *O Federalismo Brasileiro: Uma forma de Estado peculiar*. Estação Científica Online. Juiz de fora: n.5, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. (1999). *Finanças públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6ª ed. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2012. 415 p.

NASCIMENTO, Bárbara. Arrecadação Ladeira abaixo: Receita com tributos federais é a menor em cinco anos, governo deve reduzir meta. jornal *O Globo*, Brasília, p. 21, 19 set. 2015.

SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento*. Ed. 2015, Brasília, DF, 2014

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Cartilha da Secretaria do Tesouro Nacional - Transferências Intergovernamentais*. 2014. Disponível em < http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/reunioes-de-trabalho/rio-de-janeiro/apresentacoes-1/transferencias-intergovernamentais-stn > Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, STN/SOF. 6ª ed. Brasília, DF, 2014. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773> acesso em: 15 out. 2015

_____. *Execução Orçamentária dos Estados*. disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>> acesso em 30 ago. 2015

RIBEIRO FILHO, Antônio Daniel. *Os efeitos do período de transição governamental nas contas públicas: Uma análise em Municípios, Estados e União*. 2011. 213 f. Dissertação (mestrado) - programa multi-institucional e Inter-regional de pós-graduação em ciências contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2011.

SENADO FEDERAL. *Desonerações tributárias, como a redução de IPI, afetam os municípios, pois diminuem os valores repassados pela União ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios)*. Revista de audiências públicas do Senado Federal. 2013. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/realidade-brasileira/desoneracoes-tributarias-reducao-de-ipi-afetam-municipios- pois-diminuiem-os-valores-repassados-pela-uniao-ao-fpm-fundo-de-participacao-dos-municipios.aspx>> acesso em: 15 set. 2015.

SENADO FEDERAL. *Estados e municípios aumentam a pressão para mudar os termos dos contratos dos quase R\$ 500 bilhões em dívidas que têm com a União*. Revista de audiências públicas do Senado Federal. 2013. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-termos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>> acesso em: 15 set. 2015.

WELLINGTON, Teonio Martins; RODRIGUES, Romilson Pereira. *Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros*. 2010 33 f. Dissertação (Especialização). Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, Brasília - DF, 2010.