

Direito Financeiro e Federalismo Fiscal no Brasil: uma Avaliação das Transferências Federais de Recursos no Brasil no Período de 2007 a 2014¹

Mariana Aguiar de Oliveira²
Augusto de Oliveira Monteiro³

Resumo

O presente trabalho tem por propósito estudar se as transferências federais para os Estados e o Distrito Federal (DF) no Brasil estariam cumprindo seu objetivo primordial de existência em federações, qual seja, o de redistribuir recursos, de modo a reduzir as heterogeneidades/disparidades regionais, tornando os entes federativos mais equilibrados e capazes de assegurar o provimento de serviços públicos de mesmo nível. Para tanto, em uma abordagem quantitativa, e aproveitando dados secundários, procurou-se identificar o efeito das transferências federais sobre a receita pública *per capita* dos estados e DF no período de 2007 a 2014, de modo a evidenciar a sua heterogeneidade. Em seguida, visando uma avaliação de efetividade de políticas públicas, foi selecionada a política educacional, dada a sua relevância, e escolhido como indicador de efetividade o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os resultados obtidos evidenciaram, que, embora os estados mais pobres tenham recebido maior volume de recursos, estes não foram suficientes para nivelar as suas receitas públicas *per capita*. Evidenciaram, também, a ausência de correlação entre a disponibilidade de recursos e o êxito da política educacional.

Palavras-chave: federalismo fiscal, transferências públicas, heterogeneidades, equalização.

Abstract

This paper aims to study if Brazilian central government federal transfers to subnational states achieve their main purpose of resources redistribution, thus reducing regional heterogeneities / disparities, making federative entities more balanced and capable of providing public services. In order to do so, a quantitative approach using secondary data tried to assess the influence of federal transfers on states per capita public revenue from 2007 to 2014. Then, in order to assess public policies effectiveness, educational policy was selected, given its relevance, and the Basic Education Development Index (IDEB) was chosen as an indicator of effectiveness. Results showed that, although poorest states received more resources, those were not sufficient to level their per capita public revenues. They also evidenced the lack of correlation between resources availability and educational policy success.

Keywords: fiscal federalism, public transfers, heterogeneities, equalization.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito de estruturação do Direito Financeiro e em conformidade com a dinâmica do Orçamento Público no Brasil, sobressai a figura das transferências de recursos, ou seja, aquele

¹ Artigo resultante de aperfeiçoamento do trabalho apresentado e debatido no XL Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, 2016

² Mestre em Administração pela Universidade Salvador - UNIFACS

³ Doutor em Administração Pública, Professor Titular do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas e do Mestrado em Administração da UNIFACS

dinheiro que deve ser deslocado de um ente federado para outro, de acordo com os ditames da Constituição Federal de 1988 – CF/88 (BRASIL, 1988), leis, regulamentos ou barganhas políticas. Ao criar essa figura, e torná-la obrigatória constitucionalmente, repartindo a receita da arrecadação federal, a intenção inicial da Constituinte de 1987 foi garantir que os Entes Subnacionais, (mais especificamente, Estados e Municípios) recebessem recursos para execução de serviços públicos. Desse modo, a cada ano, a União deve reservar parte de seu orçamento para realizar as transferências, não podendo se furtar dessa obrigação.

De modo geral, em Federações existe a chamada brecha vertical ou hiato vertical, ou seja, o fato do Ente Nacional (Central ou Superior) arrecadar (por concentrar a maior parte das competências legislativas tributárias) mais do que gasta, e dos Entes Subnacionais (regionais e locais) gastarem mais do que arrecadam, por concentrarem mais encargos, surgindo a necessidade de o primeiro repassar parte de seus recursos para os demais. É a CF/88 que delimita o modelo de tributos e encargos, se mais ou menos concentrado no Ente Nacional ou nos subnacionais e traz regras sobre os repasses para promover a redistribuição da renda nacionalmente e equalizar os Entes.

A brecha vertical existiria para cumprir duas obrigações principais: 1) redução das disparidades (heterogeneidades) horizontais entre Entes Subnacionais. Ou seja, o Ente Central transfere recursos com objetivo de promover equalização (uniformização) horizontal, diminuindo heterogeneidades entre Entes Subnacionais, de modo a garantir que os mais pobres recebam recursos suficientes para oferecerem serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional sem que tenham de aumentar a carga tributária dos seus próprios cidadãos-contribuintes; e, 2) padronização de alguns programas necessários nacionalmente, a exemplo de determinadas ações nas áreas de saúde, que necessitam serem oferecidas de maneira idêntica em todo o território nacional. Esta seria uma consequência da primeira.

Em se tratando de Estados e do DF, percebe-se que o orçamento é, basicamente, constituído de: na parte das receitas, majoritariamente, de um imposto, o Imposto dos Estados e do DF sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e das transferências federais, não restando um leque tão amplo de outras fontes de receitas próprias, devido a maneira como a CF/88 estruturou as competências legislativas e administrativas; na parte das despesas, praticamente, de um comprometimento das suas próprias despesas condicionadas e de transferências para seus Municípios.

Apesar da inclusão de novas bases para o ICMS (energia, transportes e telecomunicações), após a promulgação da CF/88 (BRASIL, 1988), não houve uma reforma para torná-lo verdadeiramente incidente sobre o valor agregado. E, em um país cujas heterogeneidades remontam à época colonial, isso interfere muito na economia estadual, especialmente para aqueles Estados com economias incipientes que se valem de manobras de cobranças, principalmente, quanto à energia, transportes e telecomunicações para atrair investimentos em seus territórios.

Por tudo isso, o presente trabalho objetiva estudar a evolução das transferências federais para Estados e DF, entre os anos de 2007 e 2014, e verificar se elas, dentro do total de receitas realizadas, ou seja, dentro do total de receitas que efetivamente entraram no caixa do Ente, estariam contribuindo para uma melhor redistribuição dos recursos dentro da Federação Brasileira e, como isso, reduzindo a heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF e contribuindo para equilibrar esses entes subnacionais, especificamente na prestação do serviço público de educação, medido pelo IDEB.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A noção de federalismo fiscal está diretamente relacionada com os níveis de taxação,

centralização e descentralização do Estado. As principais teorias que estudam o federalismo fiscal podem ser agrupadas em dois grandes blocos: 1ª geração e 2ª geração. A primeira está mais voltada para países ditos de primeiro mundo que caracterizam o gestor público como benevolente e os tributos funcionariam da mesma maneira que os preços no âmbito privado, consequentemente, os eleitores votariam naquele gestor público capaz de fornecer os bens de acordo com suas preferências. A 2ª geração está mais relacionada aos países em desenvolvimento.

Oates (1999) traz uma teoria intermediária entre ambas gerações. O autor diz que na ausência de economias advindas da centralização e existindo externalidades, o nível de bem-estar vai ser Pareto Eficiente se os bens e serviços públicos forem fornecidos de maneira descentralizada, de acordo com as preferências locais em vez de uma única forma nacional.

Para assegurar as várias funções descentralizadas, existe a figura das transferências intergovernamentais e aí que começaria o problema da repartição tributária (e das transferências, que devem redistribuir a riqueza entre regiões e não entre pessoas, significando dizer que indivíduos pobres que moram em regiões ricas podem pagar tributos que via transferências serão destinados a indivíduos ricos que moram em regiões pobres).

Em relação aos países em desenvolvimento, o autor argumenta que os governos locais, simplesmente, não têm capacidade de administrar tributos. De modo geral, esses países são caracterizados por níveis altos de centralização, fazendo surgir a dúvida se a descentralização fiscal seria a causa ou a consequência do desenvolvimento econômico.

Em 2013, o que Weingast (2013) chamou de 2ª geração se baseia na primeira, porém analisa os incentivos políticos e fiscais que rodeiam os gestores subnacionais, mais característicos de países em desenvolvimento. O autor analisa democracia e descentralização nos países em desenvolvimento. Quando existem limites, que restrinjam o poder da autoridade política e garantam os direitos dos cidadãos, a democracia é bem-sucedida. Quando existem acessos abertos, a sociedade tem liberdade de criar organizações que podem exercer a limitação do poder. A ausência de limites e de acessos abertos, nos países em desenvolvimento, contribuem para criar um ambiente de violência generalizada (o Estado não detém mais o monopólio do uso da violência, podendo existir grupos armados), cuja paz só é garantida através da concessão de privilégios para determinadas pessoas, contribuindo para enfraquecer a democracia.

Para Cibils e Ter-Minassian (2015) a primeira estava mais baseada em alguns países da Europa ocidental e nos Estados Unidos (considerados de primeiro mundo), nos quais existiam transparência e governos subnacionais efetivos, além da presença de eleitores móveis e alertas, o que facilitava a descentralização e a segunda geração seria uma teoria positiva, que questionou o realismo da primeira geração quando aplicada em países em desenvolvimento. Ambas linhas de pensamento reconhecem os benefícios de garantir uma significativa autonomia nas decisões sobre o nível e a composição das receitas dos subnacionais, entretanto, nem sempre a descentralização é implementada de maneira a maximizar a performance governamental, especialmente ao se estudar a América Latina, que ainda permanece atrás de outras regiões do planeta no quesito descentralização. Isso é preocupante na medida em que os gastos com a descentralização sob pressões da democratização e urbanização vêm aumentando.

Para os autores, percebe-se uma baixa performance dos subnacionais em aumentar a sua própria base tributária, como consequência direta do potencial de arrecadação (que por sua vez é delimitado pela natureza dos tributos definidos para cada Ente e pelas características sócio-econômicas das regiões e localidades, a exemplo: nível do PIB *per capita*, dificuldades de taxar algumas atividades como agricultura e determinados serviços, pobreza, desigualdade de rendas, trabalho e propriedades informais) e dos esforços tributários de cada Ente.

E, sem uma base tributária rentável e estimuladora da economia, os Entes precisam de

outros meios de angariar receitas para garantir seu sustento, podendo acontecer por meio de dívidas e transferências verticais de recursos. Em relação às dívidas que um subnacional pode contrair, os autores são claros em afirmar que o nível de endividamento permitido deve estar relacionado a restrições orçamentárias e regras fiscais. Uma das maiores preocupações é que o total de dívidas dos subnacionais comprometa a estabilidade fiscal nacional, no caso deles se endividarem demais acreditando que o Ente Central pague tudo no futuro.

A brecha vertical existente significa que enquanto as despesas regionais e locais crescem, as receitas se mantêm quase inalteradas, e o Ente Central é obrigado a transferir recursos para compensar esses gastos extras, tornando o orçamento subnacional mais imprevisível e vulnerável. As transferências de recursos também podem acabar virando objeto de um sistema de barganhas políticas e, “[...] *substantial discretion in intergovernmental transfers can create scope for political favoritism and bailout expectations of subnational governments*”. (CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p. 16). Arranjos federativos cooperativistas podem se mostrar ineficientes no estabelecimento de restrições orçamentárias para os subnacionais quando os limites de endividamento e transferências são definidos através de barganhas políticas.

Os autores tecem comentários sobre o Brasil, especialmente sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ao analisarem achados de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129), percebem que critérios das transferências do FPE beneficiariam desproporcionalmente alguns estados da região norte e desfavoreceriam estados mais pobres do Nordeste.

Arretche (2005) acredita que a autonomia de decisão de um governo estaria relacionada à autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais para atender minimamente às demandas de sua população. Quem tem poder de legislar e arrecadar tributos tem capacidade de executar uma agenda mínima para atender seus cidadãos. A autora observa que existe uma outra situação: governos locais que possuem recursos, mas não têm autonomia, pois esse dinheiro advém de transferências condicionadas de um Ente superior que faz exigências sobre como e quando devem ocorrer os gastos.

Em outro trabalho, Arretche (2009) destaca o poder que o Governo Federal na década de 1990: “[...] essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos”. (ARRETCHÉ, 2009, p. 392). A autora entende que os Entes subnacionais perderam sua autonomia na hora de gastar recursos e que, na realidade, todo um arcabouço de princípios normativos, que favorecia a União, já estaria presente na CF/88 (BRASIL, 1988).

Ainda seguindo Arretche (2010), essa situação de comprometimento da autonomia dos Entes subnacionais ocorre por não haver uma distinção entre quem faz e quem aplica as políticas públicas. Ou seja, no desenho constitucional, aparentemente, quem apenas executa é visto como detentor de autonomia e de liberdade de arrecadação e de elaboração das políticas.

A autora defende que somente em arranjos federativos com homogeneidade entre regiões seria possível ocorrer redução das desigualdades territoriais mantendo centralização da formulação das políticas com posterior transferência de recursos do Ente Federal para os subnacionais. No Brasil, com diferenças regionais históricas, o predomínio federal na formulação de políticas públicas a serem executadas pelos demais Entes, com recursos transferidos pela União, acaba aprofundando ainda mais as disparidades regionais e não contribui para redução da desigualdade.

A época da formulação da CF/88 (BRASIL, 1988) foi caracterizada por uma necessidade de recuperação fiscal e pelos clamores da sociedade por melhoria na prestação de direitos sociais, mais especificamente na universalização de serviços de saúde e educação, que

antes estavam atrelados ao trabalho formal.

A primeira vista, “a ampliação dos poderes impositivos dos estados e a garantia da não-intervenção do governo federal no uso dos recursos transferidos[...]davam a impressão de que o padrão histórico iria se repetir[...]”. (REZENDE, 2013, p. 14). Entendendo poderes impositivos e a garantia da não-intervenção como: descentralização, fortalecimento regional e competências administrativas comuns privilegiando a localidade financiadas através das transferências; e, padrão histórico como sendo um período de centralização seguido pela descentralização como já aconteceu no passado brasileiro. “Mas a regulamentação dos novos direitos sociais e seu impacto nas contas do governo federal fizeram com que a ampliação das contribuições instituídas para essa finalidade se encarregasse de evitar que isso ocorresse”. (REZENDE, 2013, p. 14)

Segundo Prado (2013), a Constituinte de 1987 descentralizou no curto prazo, via ICMS e fundos de participação, mas no longo prazo, ao deixar poderes para a União instituir contribuições sociais, abriu caminho para que esta pudesse obter ganhos fiscais e adquirisse maiores poderes na Federação. “A subsequente expansão da carga tributária de contribuições viria a impor uma restrição ao crescimento da receita do ICMS, contribuindo para a fragilização dos estados”. (PRADO, 2013, p. 163).

Para o autor, as desordens fiscais estaduais foram intensificadas entre 1984 e 1987, quando os bancos estaduais financiavam o fechamento dos balanços contábeis e o governo federal quitava as dívidas subnacionais. Posteriormente, vários bancos começaram a quebrar, o que levou à implementação das políticas de salvamento durante o Plano Real.

Ainda foram cogitadas modernizações no tratamento do ICMS, uma das principais fontes de arrecadação estadual, tentando seguir uma tendência internacional de tributação sobre o valor agregado. Entretanto, a modificação mais relevante foi a inserção de energia elétrica, transportes e comunicação na base tributária. Para Cibils e Ter-Minassian (2015), a CF/88 (BRASIL, 1988) concretizou a descentralização através de uma expansão da base do ICMS e do aumento do percentual de tributos federais transferidos aos Estados e aos Municípios.

A partir de então, a nível estadual, houve queda da participação na repartição fiscal, perda de liberdade no uso dos recursos em função das exigências decorrentes das transferências, diminuição do papel legislativo estadual, sufocamento regulatório da União e incapacidade de influência dos governadores no Congresso. Por tudo isso, “não creio haver resposta para a pergunta de se o acirramento dos conflitos federativos é a causa da fragilização dos estados ou, ao contrário, é a fragilização dos estados que provoca o acirramento desses conflitos”. (REZENDE, 2013, p. 16)

Especialmente, na área fiscal, houve uma progressiva queda da participação estadual na repartição dos tributos, apesar desse aumento da base do ICMS (energia elétrica, transportes e comunicação). O setor industrial perdeu dinamismo em detrimento do setor de serviços. Para Cibils e Ter-Minassian (2015), a concentração nessas novas bases serviu como manobra para os Estados não industrializados concederem isenções e outros benefícios para atrair possíveis investimentos.

Nesse contexto, a guerra fiscal e as diferenças regionais acirraram-se. “Os principais beneficiários da incorporação dos antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações ao ICMS foram os estados não-industrializados, ou com uma base industrial incipiente”. (REZENDE, 2013, p. 35) A partir de então, verdadeiras disputas começaram a ser travadas sobre os destinatários dos recursos de fundos e do diferencial de alíquotas do ICMS, ambos com tendência de privilegiar os estados mais pobres, além do uso de energia elétrica, transportes e comunicação como atração de investimentos por parte de Estados mais pobres.

A perda de espaço dos estados na federação brasileira, mencionada anteriormente, se manifesta de várias formas: na centralização das decisões sobre o uso dos recursos orçamentários, na redução da sua fatia no bolo fiscal; e no pouco espaço reservado para a atuação do legislativo estadual. (REZENDE, 2013, p. 25)

Prado (2013) sinaliza que o projeto bem-sucedido da União da década de 1990 (com a criação das contribuições) poderia ter sido obstado pelos Estados, “[...] caso os governos estaduais tivessem aproveitado o momento em 1988 e fortalecido sua situação fiscal consolidando práticas fiscais sólidas e instituições fortes de cooperação horizontal”. (PRADO, 2013, p. 175). Em termos orçamentários, a conjugação de todos esses fatores contribuiu para um engessamento na execução dos recursos como um todo, especialmente os estaduais. Então, à medida que as necessidades demandadas foram aumentando, mais o orçamento se enrijecia, menos o espaço de liberdade na gestão e maiores os conflitos federativos por recursos. O autor chama de ‘herança do passado’ a conjugação de: inexistência de instituições de coesão horizontal entre Estados, instituição da autonomia municipal e centralização do poder legislativo federal prejudicando o equilíbrio federativo.

Para Rezende (2013), “muitos fatores contribuíram para a perda de espaço dos estados brasileiros na federação, mas o mais importante deles foi a resistência em aceitar as mudanças necessárias no ICMS”. (REZENDE, 2013, p. 42). Isso pode ter concorrido para “[...] evitar a sangria que vem erodindo a principal base desse imposto, por meio da redução do valor agregado à produção industrial [...]” (REZENDE, 2013, p. 43), mas ao mesmo tempo, instaurou-se um clima de rivalidade ao invés de uma consciência coletiva dos estados, culminando no aproveitamento dessas brechas tributárias pelos outros Entes Federativos que aumentaram as suas próprias receitas.

Segundo Prado (2006), a brecha vertical (ou hiato vertical) é uma característica de Federações, incluindo a Federação Brasileira. Refere-se ao fato do Ente superior arrecadar mais recursos do que gasta e dos Entes inferiores gastarem mais do que arrecadam e “[...] à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais”. (PRADO, 2006, p. 12)

Para o autor, um fator determinante para a existência da brecha vertical é a conjugação da centralização tributária com a descentralização de encargos na provisão de bens e serviços. Porém, esse processo se consolidou nos últimos vinte anos “[...] em boa parte devido à relativa fragilização dos governos centrais, levando à consequente ampliação da participação dos GSN no gasto final efetivo do setor público”. (PRADO, 2006, p. 14).

Como os grandes impostos dos sistemas tributários modernos seriam sobre a renda, as vendas e a produção, a dimensão da brecha vertical estaria intimamente relacionada à maneira pela qual a Federação se apropria das receitas advindas deles. E, como forma de evitar os efeitos negativos do controle estadual sobre esses impostos, é importante garantir “[...] a uniformidade do imposto no território nacional, ou seja, a definição de base, alíquotas e regras administrativas do imposto, e não que a arrecadação e a apropriação da receita seja federal”. (PRADO, 2006, p. 15). Essa situação pode ser ilustrada com o que ocorre em alguns países europeus nos quais o imposto sobre o valor agregado (equivalente ao ICMS) é uniforme no território nacional, recolhido pelo Ente Central e repassado para os subnacionais.

Por isso, o autor indaga como seria possível definir o montante das transferências verticais para adequar os recursos aos encargos. Ele admite que a resposta não é simples, mas o ponto de partida seria a avaliação dos encargos atribuídos em cada nível de governo, dessa forma, o montante final a ser transferido deveria estar relacionado à prestação mais eficiente dos serviços públicos.

Em Federações que apresentam grandes disparidades entre jurisdições, como é o caso do Brasil, tanto em termos de capacidade fiscal quanto aos padrões de acesso e qualidade de serviços públicos torna-se complexo calcular o montante dessas transferências, até mesmo por causa da indisponibilidade de algumas estatísticas para fins comparativos. No final, tudo acaba dependendo de quem está no poder. Se, como em 1988, o poder estava nas mãos dos governadores e prefeitos, então valoriza-se mais Estados e Municípios ou, se como na década de 1990, o poder estava nas mãos do presidente, valorizou-se mais a União. (PRADO, 2006)

3 METODOLOGIA

O presente trabalho adota uma abordagem quantitativa, apoiada em procedimentos estatísticos e interpretativos. A origem dos dados é documental e a sua coleta foi feita através da internet, com corte longitudinal, avaliando as mesmas variáveis no decorrer dos anos de 2007 a 2014, descrevendo seus comportamentos e realizando correlações estatísticas entre elas.

Seguindo a metodologia utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2015) para classificação das transferências, que é a metodologia oficial adotada no Brasil, esta pesquisa procurou estudar a evolução das transferências federais (como participação nas receitas realizadas) para Estados e DF entre os anos de 2007 e 2014 e a sua relação com a redistribuição dos recursos na Federação Brasileira. As hipóteses formuladas foram: 1) as transferências aos entes federativos no Brasil não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre os estados; e, 2) a efetividade dos serviços públicos no Brasil, especialmente em educação, não decorre apenas da disponibilidade de recursos financeiros, não havendo correlação entre uma maior disponibilidade de recursos e melhores resultados.

Para proceder-se à análise das transferências e das receitas realizadas (total de receitas que efetivamente entraram no caixa) por ente/região, a pesquisa tem início com a coleta dos valores nominais das séries históricas das transferências federais e das receitas realizadas de cada estado e DF, relativas ao período da pesquisa, 2007-2014, disponíveis no endereço eletrônico do Portal da Transparência (CGU, 2015).

Para obtenção dos dados federais, cabe acessar o endereço eletrônico do Portal da Transparência (CGU, 2015), e para os dados dos estados e DF (receita realizada) é necessário clicar nos links disponíveis no canto inferior do Portal, para que o usuário seja remetido às páginas das secretarias de fazenda ou portais da transparência dos respectivos entes. Após os valores nominais serem coletados, é preciso obter-se os valores reais, sendo esses considerados para os cálculos posteriores. O valor real é calculado através do deflacionamento do valor nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice oficial da inflação medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE, 2015a), do ano correspondente.

O primeiro conceito a ser trabalhado é a transferência *per capita*, aferida através da divisão das transferências recebidas pela população do ente, medida pelo IBGE (IBGE, 2015b), e apurar quais entes/regiões recebem mais ou menos recursos. O segundo conceito é a receita realizada *per capita*, medida através da divisão das receitas realizadas pela população do ente (IBGE, 2015b), e verificar se o total disponível de receitas estaria sendo equilibrado pelas transferências, comprovando ou não a primeira hipótese.

Para comprovar a segunda hipótese, serão feitas correlações estatísticas entre a receita realizada *per capita* e o serviço público de educação, medido pelo IDEB (INEP, 2015), que é um indicador de qualidade da educação que considera o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, a cada dois anos, a partir de 2007, para a 4ª e 8ª séries e 3º ano do

nível médio. Quanto menos repetência e menos evasão escolar, maior o IDEB e mais bem colocado fica o ente. Foram utilizados os IDEBs 8ª série e 3º ano, pois, a 4ª série, em sua grande maioria, é financiada com recursos municipais. Através de uma regressão estatística serão feitas análises se há ou não correlação entre as variáveis e a intensidade de sua força. O programa utilizado para efetuar os cálculos foi o Minitab 17 (MINITAB, 2016).

4. AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E SEUS EFEITOS

A transferência *per capita* identifica o valor efetivamente recebido pelo Ente em função dos seus habitantes. Coletou-se os valores nominais das transferências federais recebidas por Estados e DF, disponíveis no Portal da Transparência (CGU,2015), posteriormente deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2015a), e dividiu-se pelas suas respectivas populações, disponíveis no portal do IBGE (IBGE, 2015b), para então obter-se a transferência *per capita*, ou seja, quanto cada Ente recebeu em função de cada habitante. Trabalhar a transferência *per capita* é importante para o momento posterior da análise da receita realizada *per capita*, pois ambos conceitos trarão o panorama da redistribuição de recursos pelo país. Na Tabela 1, colunas com o nome de “Transf. *per capita*”, encontram-se os valores obtidos.

A região Norte apresentou a maior variação, em valores reais absolutos, R\$444,37, saindo de R\$764,46 para R\$1.208,83, o que significa, em termos percentuais, um aumento de 58,13%. Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins apresentaram as maiores transferências *per capita* em 2014. O nordeste também aumentou a transferência *per capita* tanto em valores absolutos (R\$350,80, saindo de R\$455,19 para R\$805,99) quanto em percentual de variação (77,07%), sendo esse percentual de variação o maior do país.

Tabela 1 – Transferências *per capita* e Receitas realizadas *per capita*, por Ente, por ano, em valores reais absolutos (R\$1,00) e em % de variação entre 2007-2014.

Ente	2014		2013		2012		2011		2010		2009		2008		2007	
	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>	Transf. <i>per capita</i>	Receita realiz. <i>per capita</i>
Acre	3.259,85	6.760,74	3.117,45	5.981,44	2.644,04	6.008,42	2.993,76	4.849,71	2.824,74	4.941,69	2.995,97	5.095,47	2.784,79	4.112,86	2.213,29	3.092,27
Amapá	3.271,21	5.903,67	3.135,90	5.781,27	2.783,03	5.591,83	3.001,39	4.492,66	2.507,22	3.686,85	2.533,61	3.862,32	2.752,80	3.791,68	2.169,87	2.746,10
Amazonas	833,24	3.755,97	774,26	3.590,84	580,56	3.399,48	717,66	2.802,04	642,45	2.617,26	625,88	2.386,78	593,44	2.249,35	516,89	1.856,12
Pará	676,69	2.279,16	623,20	2.035,20	574,42	1.916,14	657,48	1.586,18	525,46	1.518,31	515,18	1.358,38	497,58	1.251,06	394,87	1.044,36
Rondônia	1.234,97	3.724,80	1.117,45	3.424,21	1.004,74	3.487,32	1.120,14	3.249,29	941,08	2.883,41	940,99	2.566,22	953,17	2.458,49	740,55	1.852,09
Roraima	3.515,80	6.410,42	3.358,98	7.181,54	3.571,02	6.866,68	3.557,01	5.973,72	2.910,00	4.867,39	2.841,81	4.885,27	3.112,54	4.424,16	2.447,07	3.308,51
Tocantins	2.148,50	5.033,80	2.005,05	4.425,95	1.839,55	4.444,16	1.835,09	3.759,63	1.671,73	3.478,59	1.779,94	3.254,50	1.927,21	3.080,00	1.458,84	2.556,13
Total Norte	1.208,83	3.477,60	1.128,14	3.221,75	1.003,85	3.103,22	1.109,42	2.605,90	949,71	2.409,95	945,54	2.230,45	949,88	2.062,98	764,46	1.667,07
Alagoas	1.037,91	2.211,86	975,28	2.105,66	877,70	1.844,57	826,21	1.699,00	888,00	1.737,52	698,31	1.480,22	676,17	1.310,48	587,95	1.199,76
Bahia	650,46	2.347,35	574,49	2.202,98	509,46	2.124,72	563,07	1.795,62	493,71	1.668,72	445,57	1.401,04	427,74	1.275,00	340,71	1.172,21
Ceará	679,88	2.223,37	615,32	1.997,76	489,79	1.775,35	591,42	1.873,72	527,80	1.734,65	464,92	1.462,45	436,53	1.286,21	382,73	1.103,70
Maranhão	804,64	1.861,52	753,14	1.834,25	657,25	1.546,41	692,27	1.387,21	570,03	1.227,34	584,04	1.152,45	556,94	1.054,21	453,21	892,07
Paraíba	897,62	2.220,45	906,98	2.054,42	720,07	1.815,54	766,94	1.701,15	666,40	1.457,36	665,69	1.433,37	645,23	1.391,85	541,50	1.199,78
Pernambuco	760,02	2.888,26	758,76	2.869,75	559,05	2.640,79	635,76	2.240,79	617,59	2.083,67	541,08	1.759,07	511,74	1.545,87	400,02	1.309,06
Piauí	999,99	2.097,24	974,32	2.125,56	785,52	2.215,06	879,69	1.747,51	801,31	1.673,67	771,68	1.579,37	742,91	1.302,82	620,10	1.090,67
Rio Grande do Norte	1.029,30	2.777,82	962,70	2.795,47	804,86	2.549,84	887,89	2.273,64	818,42	2.182,94	780,35	1.952,43	786,79	1.794,28	659,06	1.589,25
Sergipe	1.432,73	3.166,26	1.344,76	3.088,81	1.222,18	2.868,08	1.265,96	2.705,18	1.105,27	2.706,52	1.045,31	2.280,35	1.089,90	2.139,12	870,07	1.731,93
Total Nordeste	805,99	2.385,24	756,73	2.285,93	631,26	2.103,94	691,05	1.880,02	625,83	1.753,77	572,52	1.522,99	552,74	1.370,02	455,19	1.193,61
Distrito Federal	534,06	6.206,77	563,29	5.700,31	173,96	5.581,52	461,56	4.964,78	446,82	4.592,35	478,10	4.206,14	441,41	3.815,29	356,58	3.388,25
Goiás	397,94	2.897,30	371,12	2.643,94	311,22	2.614,58	357,26	2.387,38	328,75	2.178,29	338,67	1.862,47	341,51	1.806,10	260,17	1.543,79
Mato Grosso	794,21	4.039,36	651,33	3.758,85	524,04	4.031,10	677,36	3.248,46	631,16	3.113,44	615,57	2.808,58	580,42	2.574,52	453,39	2.145,64
Mato Grosso do Sul	539,78	4.606,42	475,04	4.167,43	403,41	3.769,06	549,45	3.579,56	488,47	3.064,86	467,86	2.881,25	433,07	2.805,07	340,61	2.307,59
Total Centro-Oeste	531,82	4.053,67	484,28	3.712,16	347,99	3.665,82	478,93	3.252,95	443,45	2.975,98	446,59	2.679,61	427,37	2.517,57	333,01	2.137,28
Espírito Santo	945,68	3.614,48	847,54	3.307,06	807,59	3.606,39	748,89	3.704,98	576,62	3.179,49	517,31	2.969,49	566,98	3.015,42	424,04	2.536,16
Minas Gerais	361,54	3.310,86	324,98	3.242,03	288,41	3.094,35	336,92	2.599,15	289,33	2.238,23	274,89	1.937,38	261,56	1.892,53	214,33	1.581,13
Rio de Janeiro	694,27	4.309,21	684,28	4.092,11	629,50	3.514,06	626,42	3.214,85	589,93	2.871,94	486,76	2.583,45	573,66	2.468,39	398,93	2.129,65
São Paulo	264,49	4.452,42	223,11	4.242,40	123,01	3.884,69	173,52	3.579,74	209,61	3.406,18	214,81	3.038,88	200,98	2.774,42	165,79	2.206,89
Total Sudeste	402,34	4.108,39	365,70	3.926,86	294,09	3.606,34	328,66	3.273,71	320,77	3.005,16	296,53	2.673,05	305,51	2.505,92	234,43	2.053,17
Paraná	409,57	2.853,88	375,99	2.589,37	292,35	2.323,95	365,20	2.077,70	329,41	1.858,49	322,54	1.632,45	321,23	1.552,03	287,51	1.357,96
Rio Grande do Sul	370,50	4.209,66	327,21	3.739,30	259,51	3.450,78	355,92	3.102,03	317,44	3.055,18	310,87	2.504,46	306,70	2.118,80	264,08	1.796,92
Santa Catarina	326,39	3.006,82	318,61	2.786,86	249,81	2.618,02	320,42	2.258,58	317,44	1.983,02	310,87	1.799,41	306,70	1.906,38	264,08	1.469,01
Total Sul	375,20	3.412,99	1.021,81	3.080,69	269,80	2.829,29	351,33	2.518,04	319,00	2.354,18	944,27	2.012,65	314,26	1.853,77	270,54	1.558,22
Brasil	588,65	3.473,69	544,44	3.274,64	448,15	3.039,75	509,14	2.720,44	466,75	2.511,82	440,45	2.220,55	436,26	2.058,78	350,55	1.718,67

Fonte: Transferências (CGU, 2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015.

Por outro lado, Sul (variando R\$104,66, ou 38,69%) e sudeste (variando R\$167,91 ou 71,62%) apresentaram os menores valores *per capita* e as menores variações, exceto pelo Espírito Santo (que variou 123,02%, saindo de R\$521,64 para R\$945,68), muito por conta do petróleo. São Paulo sempre obteve as transferências *per capita* e as variações em valores reais absolutos mais baixas do sudeste e do Brasil. Inclusive, São Paulo obteve a segunda menor variação em valor real absoluto do país, R\$98,70, saindo de R\$165,79 para R\$264,49, ficando atrás, somente, de Santa Catarina, com R\$62,31, a variação mais baixa do país, saindo de R\$264,08 para R\$326,39. O centro-oeste variou R\$198,81, ou 59,70%.

De modo geral, percebe-se que as regiões Norte e Nordeste sempre foram a mais favorecidas das transferências. Cibils e Ter-Minassian (2015) sinalizaram essa questão, citando achados de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129), indicando que os critérios do FPE beneficiariam desproporcionalmente alguns estados da região Norte. O nordeste, apesar de apresentar aumentos, tanto que a variação percentual (77,07%) foi a maior do país, não alcançou o mesmo patamar da região norte, em termos absolutos. Mas, comparativamente, às demais regiões, seu valor absoluto ficou mais alto.

De maneira oposta, Sul e Sudeste apresentaram os menores valores. Ambas regiões foram penalizadas pelo antigo critério de repartição do FPE, especialmente a Sul, também, comprovando os comentários de Cibils e Ter-Minassian (2015). O Sudeste, apesar de ser a região mais populosa do país consegue obter transferências *per capita* acima do Sul, por causa do salário-educação e do petróleo. A região Centro-oeste apresentou uma situação intermediária entre os pólos norte-nordeste e sul-sudeste. Portanto, é possível dizer que, a princípio, as transferências estão sendo destinadas às regiões mais pobres do país, conforme preconizado por Oates (1999) e Prado (2006), como maneira de redistribuir os recursos na federação.

O próximo passo é analisar a receita realizada *per capita*, (todos os recursos que entraram no caixa do Ente, no ano de referência) de cada Ente. Como as transferências estão contidas nas receitas realizadas (foram recursos que entraram no caixa do ente), a importância de se encontrar os valores das receitas realizadas é verificar se o total disponível de receitas estaria sendo equilibrado ou não pelas transferências. Ou seja, como o objetivo das transferências é reduzir as disparidades entre regiões, então é através das receitas realizadas que isso pode ser melhor visualizado: se o total disponível das receitas realizadas dos entes mais pobres estaria sendo equilibrado pelas transferências para equalizá-los aos entes mais ricos.

Conforme explicado na metodologia, os valores foram coletados em endereços eletrônicos diferentes das Secretarias de Fazenda de cada Ente, sendo que os atalhos para esses endereços encontram-se disponíveis no site do Portal da Transparência (CGU, 2015). Novamente os valores foram deflacionados pelo IPCA (IBGE, 2015a), e agrupados na Tabela 1, colunas "Receita realiz.*per capita*". Para se chegar ao valor *per capita*, dividiu-se pelas suas respectivas populações, disponíveis no portal do IBGE (IBGE, 2015b).

As regiões Sul e Norte apresentaram os maiores percentuais de variação, 119,03% e 108,61%, ou em termos absolutos, R\$1.854,77 e R\$1.810,53, respectivamente. O Rio Grande do Sul foi o Ente que apresentou a maior variação percentual de todo o país, 134,27%, passando de R\$1.796,92 para R\$4.209,66, uma variação de R\$2.412,74, porém percebe-se que esse aumento não foi por causa das transferências, já que a variação dessas foi de R\$106,42, portanto o estado conseguiu obter outras fontes de receitas, além das transferências.

Em 2014, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentaram os maiores valores de

receita realizada *per capita* do país (além do DF). Aqui percebe-se claramente os efeitos da alta participação das transferências no total das receitas realizadas e a diminuta população desses estados, que combinados, elevaram bastante a receita realizada *per capita*, mesmo a região não tendo uma economia desenvolvida, exceto pela Zona Franca de Manaus.

O Nordeste apresentou os menores valores absolutos, em 2014, e a menor variação de todas as regiões (99,83% ou R\$1.191,63, saindo de R\$1.193,61 para R\$2.385,24). Sergipe apresentou o maior valor absoluto em 2014 (variando 82,82%, ao longo do período) e Maranhão, o menor, apesar de ter variado 108,67%. Pernambuco apresentou a maior variação percentual, 120,64%, e o segundo maior valor em 2014.

No Sudeste, São Paulo obteve o maior valor de 2014, R\$4.452,42. Aqui observa-se a alta influência da atividade econômica que proporciona outras fontes de recursos, como o ICMS, pois as transferências *per capita* foram de apenas R\$264,49. Analisando-se a variação de 2007-2014, enquanto as transferências *per capita* variaram em R\$98,70, as receitas realizadas *per capita* variaram R\$2.245,52, mesmo o estado sendo o detentor da maior população do país. Ou seja, o efeito atividade econômica mostrou-se muito forte e foi capaz de aumentar outras fontes de receitas próprias, o que significa mais entrada de recurso no caixa. No geral, o Sudeste variou 100,10%, ou R\$2.055,22.

O Centro-oeste apresentou a menor variação percentual, 89,67%, porém suas receitas realizadas variaram R\$1.916,40, saindo de R\$2.137,28 para R\$4.053,67. Muito disso é influenciado pelo DF que concentra poderes de Estado e Município, além de possuir habitantes com altos salários e pelo agronegócio em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Esses dados reforçam o referencial teórico apresentado e comprovam a primeira hipótese. Conforme estudado em Prado (2006), o Governo Central tem a obrigação de transferir parte de sua receita para estados e DF de modo a garantir que Estados mais pobres recebam recursos suficientes para oferecerem serviços públicos dentro de um nível mínimo nacional, sem que tenham de aumentar a carga tributária dos seus próprios cidadãos-contribuintes, visando reduzir as heterogeneidades horizontais. Para Oates (1999), as transferências devem seguir um caráter redistributivo entre regiões, significando que pessoas pobres que moram em regiões ricas podem pagar tributos federais que, via transferências, serão destinados a pessoas ricas que moram em regiões pobres.

Norte e Nordeste são regiões que, desde a colonização portuguesa, vêm apresentando mais heterogeneidades, se comparadas com as outras regiões e, por esse fato, deveriam receber a maior parte dos recursos de modo a prover seus cidadãos com serviços públicos dentro de um nível mínimo de uniformidade nacional. Os resultados encontrados das transferências *per capita*, em termos de aumentos das transferências para essas regiões mais pobres, corroboram o receituário de Oates (1999) e Prado (2006) sobre o papel redistributivo entre regiões das transferências. Ou seja, as transferências no Brasil estão sendo canalizadas às regiões mais pobres, objetivando promover a redistribuição.

De maneira oposta, Sul e Sudeste receberam menos transferências. Por exemplo, São Paulo, a maior economia e população do país, apresentou os menores valores de transferência *per capita* e as menores participações das transferências nas receitas realizadas. Contudo, sua receita realizada *per capita* está entre as maiores do país.

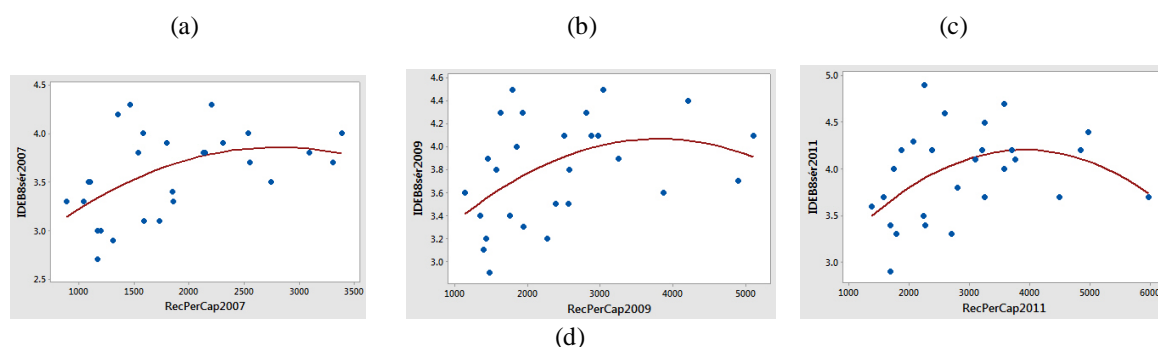
Isso pode ser explicado pela intensidade econômica, mais especificamente, na arrecadação do ICMS, que consegue ser tão grande a ponto de sobrepujar o efeito da alta população. Em 2014, enquanto sua transferência *per capita* foi R\$264,49 e sua participação das transferências nas receitas realizadas foi 5,94% (os menores valores do Brasil), a sua receita realizada *per capita* foi R\$4.452,42. Os estados da região sul apresentam situações similares a São Paulo, especialmente o Rio Grande do Sul, puxando as receitas realizadas para cima por causa da diversidade econômica. Daí a necessidade de analisar-se a transferência *per capita* inserida no contexto da receita realizada, para verificar-se a equalização.

Observou-se que o Brasil ainda é uma federação altamente heterogênea, com grandes disparidades regionais de origens históricas que persistem até os dias atuais. Arretche (2010) diz que, no Brasil, caracterizado por diferenças regionais históricas, o predomínio federal na formulação de políticas públicas a serem executadas pelos demais Entes, via transferências, acaba aprofundando ainda mais as disparidades regionais. A autora credits isso ao modelo constitucional de repartição de competências legislativas e administrativas, no qual aquele que somente executa é visto com autonomia e liberdade de arrecadação e elaboração de políticas, o que na realidade, não ocorre, pois a União exige cada vez mais na hora da transferência e da execução. Por isso que somente em arranjos federativos homogêneos seria possível equalizar.

A falta de uma base tributária mais diversificada, também, influi nessa configuração heterogênea, como pode ser visto entre os pólos, por exemplo, São Paulo e Maranhão, no qual o primeiro estado, apesar de possuir uma baixa transferência *per capita*, obteve uma das mais altas receitas realizadas *per capita*, muito em função da economia e da arrecadação do ICMS. Dentro desse contexto, os estados acabam se fragilizando, abrindo terreno para conflitos federativos, mais especificamente em torno do ICMS, principal influenciador nos orçamentos estaduais, conforme Rezende (2013).

Por isso que, ao analisar-se as transferências inseridas no contexto das receitas realizadas, percebe-se que elas não conseguem cumprir seu propósito equalizador, tendo como consequência a permanência da elevada heterogeneidade na disponibilidade *per capita* de recursos entre estados e DF. Portanto, o modelo de transferências no Brasil conseguiu redistribuir, mas não equalizar, comprovando a primeira hipótese.

Agora, a pesquisa parte para a correlação da receita realizada *per capita* com IDEB (INEP, 2015). Através de uma regressão estatística, buscou-se analisar se há ou não correlação entre as variáveis (no eixo horizontal, as receitas realizadas *per capita* e, no eixo vertical, o IDEB) e a intensidade de sua força. Uma boa correlação ocorre quando os pontos estão dispostos exatamente sobre a linha resultante da equação. O R-Sq(adj) é um indicador estatístico que parametriza os resíduos (distância dos pontos à linha da equação) e indica a força da correlação. Quanto maior o R-Sq(adj), maior a probabilidade de existir correlação entre as variáveis analisadas. Quanto maior o resíduo descrito pela distância do ponto à linha (da equação traçada pelas variáveis), maior a dispersão, menos provável será a correlação e, portanto, menor o R-Sq(adj). O programa utilizado para efetuar os cálculos foi o Minitab 17 (MINITAB, 2016). A primeira análise é entre a receita realizada *per capita* e o IDEB 8ª série, na Figura 1.



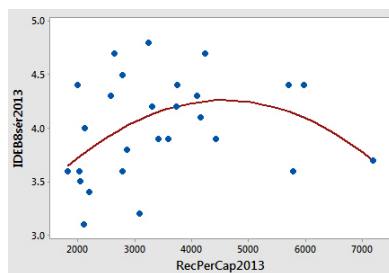


Figura 1 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e IDEB 8ª série, entre 2007-2013.

Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IDEB (INEP,2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2015.

Na Figura 1 estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos, por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2007 (a) foi 19%, 2009 (b) foi 12,3%, 2011 (c) foi 14,3% e 2013 (d) foi 12,2%.

A 8ª série além de não apresentar uniformidade entre os Entes, não apresentou tendência à uniformidade. De 2007 (a) para 2009 (b) houve uma queda brusca no R-Sq(adj), ou seja, aumentou-se a dispersão dos pontos em relação à linha e reduziu-se a relação entre receita realizada *per capita* e IDEB 8ª série. De 2009 (b) para 2011 (c) o R-Sq(adj) aumentou, mas isso não é suficiente para afirmar se a partir desse ponto começou-se uma tendência à uniformização da performance dos Entes. Por fim, em 2013, o R-Sq(adj) caiu para o menor visto nessa série histórica, tornando difícil afirmar qualquer tendência à uniformidade. Algumas causas para isso podem ser a alta repetência e a evasão escolar, que reduzem as notas do IDEB. Também é possível verificar que aumentos grandes nas receitas realizadas *per capita* não são refletidos na mesma proporção nas notas do IDEB, causando uma descendência na curva. Por exemplo, o Acre obteve aumento de 0,6 no IDEB e o Amapá 0,1.

A segunda análise é entre a receita realizada *per capita* e o IDEB 3º ano, na Figura 2. Nela estão relacionadas as curvas resultantes dos cálculos por ano. Cada ponto significa um Ente, portanto 27 Entes. O R-Sq(adj) encontrado em 2007 (a) foi 6,7%, 2009 (b) foi 6,6%, 2011 (c) foi 13,5%, e 2013 (d) foi 10,4%.

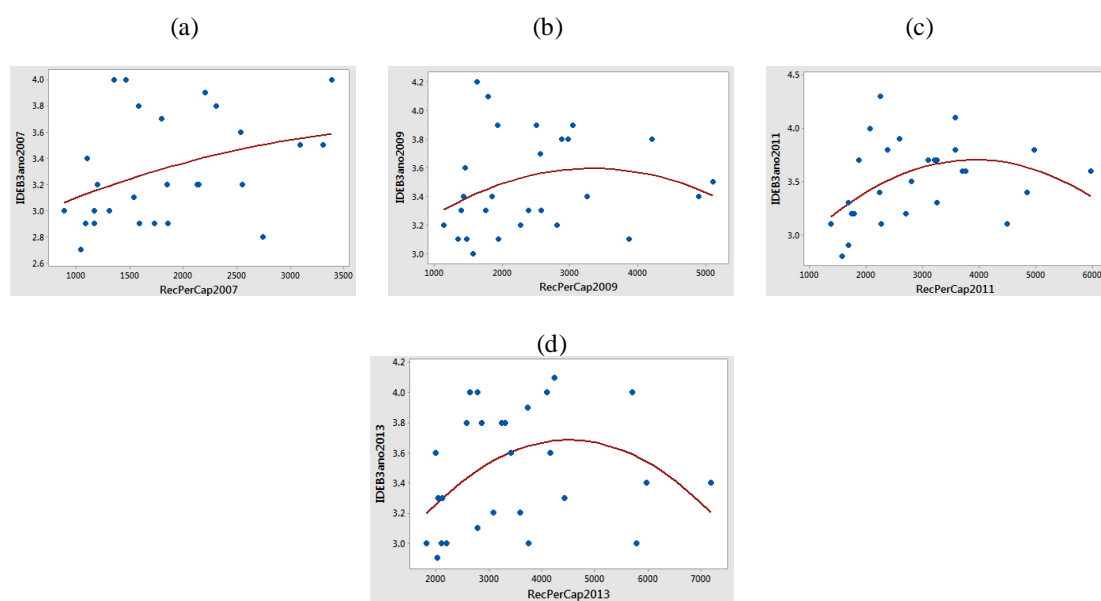


Figura 2 - Análise estatística entre receita realizada *per capita* e IDEB 3º ano, entre 2007-2013.

Fonte: Transferências (CGU,2015). Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em:

<http://www.portalttransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015. IDEB (INEP,2015). Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2015.

No IDEB 3º ano, assim como na 8ª série, não foi possível verificar uma uniformidade de performance e nem uma tendência de uniformidade. O R-Sq(adj) variou muito entre os anos. A dispersão manteve-se alta e a curva que estava com tendência negativa, foi acentuando sua concavidade até 2013(d).

Aqui também pode ser vista a mesma situação mencionada para a 8ª série, quanto à descendência da curva. Entes que recebem altas somas de receita realizada *per capita* não obtiveram aumentos nas notas do IDEB 3º ano na mesma proporção. Por exemplo do Acre, de 2007 para 2009 não houve variação no IDEB, de 2009 para 2011 reduziu em 0,1 e de 2011 para 2013 não houve variação, ou seja, o Acre saiu de uma nota 3,5 em 2007 para 3,4 em 2013. Por outro lado, Pernambuco, uma das receitas realizadas *per capita* mais baixas do país, aumentou sua nota em 0,8 (saindo de 3 para 3,8, um aumento de 26,67%).

O efeito combinado de, praticamente, metade dos Entes (13) terem reduzido suas notas, de 2011 para 2013, e de grandes variações na receita realizada *per capita* contribuíram para a descendência da curva. Algumas possíveis causas para essa queda nas notas, também, podem ser a repetência e a evasão escolar, porém o efeito da evasão pode ser maior nessa faixa etária pois os jovens já começam a sair para buscar o primeiro emprego.

Por tudo isso, pode-se dizer que a efetividade do serviço público de educação, medido pelo IDEB, não decorre apenas da disponibilidade de recursos, via transferências, comprovando a segunda hipótese. Não necessariamente estados que obtiveram mais transferências apresentaram os melhores indicadores do IDEB. A falta de equalização horizontal entre estados e DF, comprovada na primeira hipótese, reflete-se na tendência de não uniformidade na prestação de serviços públicos de educação, desse modo as transferências não conseguem cumprir seu objetivo primordial de redistribuir recursos para equalizar os entes e tornar a prestação de serviços públicos mais uniforme no Brasil.

5 CONCLUSÕES

Conforme constatado nesta pesquisa, percebeu-se que os estados da Região Norte, com baixas população e intensidade econômica, foram muito beneficiados pelos critérios de rateio do FPE, ficando grande parte deles entre os que receberam os maiores volumes de transferências *per capita*, inclusive em detrimento de estados nordestinos mais pobres, corroborando comentários de Cibils e Ter-Minassian (2015) sobre pesquisa de Mendes, Miranda e Cosio (2008) e Rocha (2010) (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, ROCHA, 2010 apud CIBILS; TER-MINASSIAN, 2015, p.129).

Os resultados evidenciaram também, que as transferências foram mais expressivas para as regiões Norte e Nordeste, historicamente mais pobres, em conformidade com a perspectiva de Oates (1999) e Prado (2006), constituindo parcela importante na composição dos orçamentos dos estados destas regiões. Não obstante, ao se calcular a receita total *per capita* destes entes, a situação se inverteu. Alguns entes mais ricos, como o DF e São Paulo, cujas transferências recebidas são proporcionalmente menores, apresentaram uma mais elevada receita total *per capita*. Já os estados da Região Nordeste, que são contemplados com transferências mais expressivas, apresentam receitas públicas *per capita* ainda menores. Evidencia-se, portanto, uma repartição heterogênea das despesas públicas.

Neste contexto, o ICMS também reforça as disparidades entre as regiões. A falta de uma mais ampla base tributária, para os Estados e o DF, acaba por concentrar as receitas tributárias nos estados produtores, mais industrializados, ampliando os conflitos federativos, conforme explicou Rezende (2013).

Esta pesquisa evidenciou também uma baixíssima correlação entre a disponibilidade de receitas públicas *per capita* e a efetividade das políticas educacionais, aqui mensuradas, de modo simplificado, através do desempenho médio dos estudantes no IDEB.

Desta forma, o presente trabalho, que retoma um tema já estudado anteriormente por diversos autores (REZENDE, 2013, PRADO, 2013), a desigualdade expressiva presente na Federação Brasileira, reforça o argumento de que, não apenas o sistema de partilha de receitas pública mostra-se incapaz de promover a equalização, como também que mesmo se o conseguisse, isto não seria suficiente para assegurar uma equidade na prestação de serviços públicos no país, haja vista a disparidade observada também na aplicação dos recursos públicos disponíveis, ou seja, na qualidade do gasto público.

As evidências sugerem ainda, que tais disparidades podem estar associadas ao que Weingast (2013) denominou de práticas federativas de 2ª geração: aquelas em que os mecanismos distributivos são determinados sob a excessiva influência dos interesses políticos, perpetuando as desigualdades regionais, e abdicando de perseguir um modelo socialmente mais justo e equilibrado.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Quem Taxa e Quem Gasta: a Barganha Federativa na Federação Brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 2005, v. 24, p. 69-85.

_____, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2009, v. 52, n. 2, p. 377-423.

_____, M. Federalismo e Igualdade Social: uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_Dados_53n3.pdf. Acesso em: 29 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF; Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

CIBILS, V.F.; TER-MINASSIAN, T. **Decentralizing Revenue in Latin America, Why and How**. Inter-American Development Bank. Washington. D.C.: 2015. 343 p.

CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal**, Controladoria Geral da União (CGU). Disponível no endereço: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jun. 2015.

IBGE. **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC**, 2015a. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm. Acesso em: 18 nov. 2015.

IBGE. **Dados Históricos dos Censos**, 2015b. Disponível em: http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/default_hist.shtm. Acesso em: 18 nov. 2015.

INEP. **IDEB – Resultados e Metas**, 2015. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MINITAB. **User's Guide Release 17 for Windows**, 2016.

OATES, W. E. Searching for Leviathan: An empirical study. **The American Economic Review**, 1985, v.75, n. 4, p. 748-757.

PRADO, S. Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira, Avaliação e Alternativas de Reforma. **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**. Caderno Fórum Fiscal nº 6. Campinas, 2006.

PRADO, S. **A Federação Inconclusa**: o Papel dos Governos Estaduais na Federação Brasileira. In: REZENDE, F. O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto: Crise e Necessidade de Reformas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. 312 p.

REZENDE, F. **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**: Crise e Necessidade de Reformas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. 312 p.

STN. **Transferências 2015**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias>. Acesso em: 15 mai. 15.

WEINGAST, B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. **World Development**. Stanford, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>. Acesso em: 11 mai. 2015.