

[www.fundacaopodemos.org.br](http://www.fundacaopodemos.org.br)

# ORÇAMENTO DE ENTES SUBNACIONAIS E AS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS:

Uma proposta  
de compatibilização.

Rua Francisco de Moraes, 329  
Chácara Santo Antônio | São Paulo, SP  
**+55 (11) 5184-1155**



# SUMÁRIO

<b>01. Resumo</b>	<b>6</b>
<b>02. Introdução</b>	<b>7</b>
<b>03. Aspectos institucionais do federalismo brasileiro</b>	<b>9</b>
<b>3.1 As atribuições dos Entes Subnacionais</b>	<b>10</b>
<b>3.2 As fontes de Financiamento aos Gastos de Entes Subnacionais</b>	<b>10</b>
<b>3.3 Plano Real, Lei de Responsabilidade Fiscal e Renegociação da dívida de Estados e Municípios</b>	<b>11</b>
<b>3.3.1 Condições de endividamento dos entes subnacionais</b>	<b>12</b>
<b>3.3.2 Novo Regime Fiscal</b>	<b>14</b>
<b>04. Uma análise empírica da estrutura fiscal dos estados</b>	<b>15</b>
<b>4.1 Renegociação da Dívida e o Ajuste Fiscal Permanente</b>	<b>16</b>
<b>4.2 Panorama Corrente do Endividamento Estadual: análise abaixo da linha</b>	<b>35</b>
<b>05. Uma Proposta de Reforma para Sustentabilidade Orçamentária dos Estados</b>	<b>40</b>
<b>5.1 Criação do Fundo de Recursos Constitucionais</b>	<b>61</b>
<b>06. Conclusão</b>	<b>64</b>

# Orçamento de entes subnacionais e as obrigações constitucionais:

Uma proposta de compatibilização.

## RESUMO:

O federalismo brasileiro contemporâneo tem atribuições distribuídas entre as esferas federal, estadual e municipal. Ainda que a Constituição de 1988 tenha promovido alguma descentralização tributária, esta descentralização tem se mostrado insuficiente para fazer frente ao descompasso estrutural entre receitas e gastos dos entes subnacionais. Este descompasso estrutural tem levado a recorrentes episódios de fragilidade financeira dos entes subnacionais. O último que tem tido repercussões até hoje levou à renegociação da dívida, em 1997, e à imposição de um ajuste baseado em regras fiscais austeras acompanhadas da venda de empresas estatais estaduais para amortização de parte da dívida acumulada. As reformas implementadas durante esse período não resolveram o descompasso estrutural e tornaram as medidas de arrocho fiscal uma regra e não uma exceção. Mesmo com o ajuste fiscal promovido no final dos anos 1990, Estados voltaram a enfrentar problemas de endividamento excessivo e uma nova rodada de ajuste foi promovida sob o nome de Novo Regime Fiscal. Seguindo a mesma cartilha de 1997, a nova reforma continuou sem resolver o problema estrutural e impôs regras ainda mais rígidas para o controle dos gastos no orçamento dos Estados. Os dados apresentados indicam a incapacidade das receitas tributárias de cobrir os gastos oriundos das obrigações constitucionais dos entes subnacionais, constatando assim, que o problema fiscal dos Estados reside no lado das receitas financeiras. Partindo do diagnóstico equivocadamente de “gastança pública”, o atual arcabouço teórico construiu uma estrutura jurídica que busca recorrentemente reduzir o estado de bem-estar social garantido pela Constituição Federal, a fim de produzir, sem sucesso, um superávit fiscal sustentável dos entes. Esta estrutura, ao falhar no diagnóstico, continua estimulando o endividamento dos Estados, ao passo que atribui caráter punitivo à renegociação da dívida. Para lidar com o problema estrutural, que dificulta ao mesmo a sustentabilidade orçamentária dos Estados e o provimento de infraestrutura e serviços públicos, propomos uma regra de transferências da União que garanta os fundos minimamente necessários para a garantia do exercício pleno da cidadania à população em todas as Unidades Federativas junto com uma mudança de paradigma que condicione a renegociação da dívida a um sistema de contrapartidas e não mais punitivo.

## INTRODUÇÃO

---

O ressurgimento da política fiscal no debate público, não apenas no Brasil, vem como resultado da ineficácia da política monetária em fomentar a recuperação econômica ainda lenta, em nível global, desde a crise financeira de 2007/2008. Tal ressurgimento ganhou ainda mais força durante a atual crise sanitária, com governos de diversos países utilizando amplamente a política fiscal na tentativa de conter o forte impacto adverso sobre a economia e sociedade. Claramente, os governos mostraram que podem ampliar seus gastos, mesmo em países considerados à beira do colapso fiscal, como o Brasil, sem que houvesse qualquer pressão de elevação da taxa de juros.<sup>1</sup> Ao contrário, a taxa de juros em diversos países, incluindo o Brasil, chegou à mínima histórica, onde se manteve durante mais de um ano.

Essa resposta dos governos à crise sanitária vem ao encontro do argumento da Modern Money Theory (MMT) que, desde a década de 1990, já apontava precisamente os diversos problemas na análise dos economistas que entendem as finanças do setor público à semelhança do orçamento familiar. Conforme revelado pelo estudo minucioso da relação entre Banco Central e Tesouro na operação das políticas monetária e fiscal, o governo central que é monetariamente soberano, ou seja, gasta e tributa na sua própria moeda, não está sujeito à restrição orçamentária para realizar seus gastos (para uma demonstração detalhada, ver Dalto et al.(2020)). As únicas limitações que se impõem sobre o governo federal são a escassez de recursos reais e recursos que só podem ser obtidos fora do país e, por isso, estão à venda apenas por moeda es-

trangeira. Vale ressaltar que os governos podem decidir autoimpor restrições, como acontece no Brasil através de regras fiscais, como a meta de superávit primário e o teto de gastos públicos.

Enquanto o argumento proposto pela MMT ganhou visibilidade nos Estados Unidos e na Europa, no Brasil o debate vem ganhando corpo gradualmente, mas ainda prevalece a lógica errada de que o equilíbrio das contas públicas é o principal objetivo a ser perseguido pela política macroeconômica. O argumento da MMT permitiu aos economistas revisitarem a política fiscal como instrumento viável e basilar para formulação de políticas públicas que fomentem o desenvolvimento socioeconômico. Alguns aspectos institucionais, no entanto, devem ser levados em consideração na mediação entre a teoria em seu nível mais abstrato e a política pública que pode se concretizar a partir dessa teoria. Na realidade brasileira, por exemplo, o governo federal tem grande parcela de responsabilidade sobre planejamento e execução de políticas públicas, mas está longe de ser a única esfera governamental em atividade. Os entes subnacionais têm atribuições substanciais e em áreas essenciais, como educação, saúde, saneamento, segurança e transporte, sem as quais seria inviável a prática de qualquer política pública bem-sucedida.

Diferentemente do governo federal, no entanto, os entes subnacionais não gozam da soberania monetária (são usuários da moeda estatal) e, portanto, têm os gastos limitados por sua capacidade de arrecadação tributária e transferências recebidas do governo federal. Surge assim, uma divergência entre a entidade que detém a capacidade de gastos necessária para ofertar infraestrutura e serviços públicos (o governo federal)

---

<sup>1</sup> Em seu Monitor Fiscal de outubro de 2020, o FMI estimou que os governos aumentaram as transferências monetárias (seja como aumento de gastos e abatimento de impostos, seja como empréstimos e aporte de capital) ao setor privado num equivalente a 12% do PIB mundial.

e os executores de parte significativa dessa infraestrutura e serviços (os entes subnacionais). Por isso, a análise da MMT, voltada à operação da política fiscal pelo governo federal precisa ser mediada para realidade de um país como o Brasil, em que os entes subnacionais cumprem papel essencial na realização de praticamente todas as políticas públicas.

Este trabalho parte de um referencial analítico baseado na MMT, em que há um entendimento sobre a ampla capacidade do governo central realizar pagamentos em sua própria moeda, para analisar como essa lógica pode ser aplicada ao financiamento de políticas públicas executadas por entes subnacionais. Apresentamos, na primeira seção, os principais aspectos institucionais do federalismo brasileiro, mostrando como o período de redemocratização observou dois movimentos importantes: (1) gradual descentralização das responsabilidades na execução de políticas públicas aos entes subnacionais, atribuições consignadas na Constituição Federal de 1988 e; (2) descentralização das receitas tributárias e simultânea redução das transferências diretas do governo federal. A descentralização das receitas não foi suficiente para as atribuições dos entes subnacionais, levando ao crescente endividamento que culminou na renegociação da dívida, em 1997, via Lei 9496. A renegociação da dívida se deu com os entes subnacionais em posição enfraquecida frente ao governo federal, que pôde impor a sua agenda de restrição dos gastos públicos e privatização de empresas estatais estaduais.

Na segunda seção, os dados de resultados orçamentários e de endividamento dos entes subnacionais mostram que há um descompasso estrutural entre as receitas (arrecadação de tributos mais transferências do governo federal) e os gastos necessários para atender suas atribuições no fornecimento de infraestrutura e serviços públicos à po-

pulação. O resultado deste descompasso é uma tendência a déficits orçamentários e recorrentes crises de endividamento que inevitavelmente resultam em renegociação da dívida, com o governo central como credor. Outro importante aspecto do orçamento dos entes subnacionais que pode ser percebido pela análise dos dados é o forte caráter cíclico da arrecadação tributária, ou seja, os principais impostos arrecadados por Estados e Municípios estão atrelados ao nível de atividade econômica. A implicação é que durante períodos de crescimento econômico acelerado, as condições financeiras de Estados e Municípios têm algum alívio com o crescimento da arrecadação, ainda que não seja solução para o descompasso estrutural, enquanto durante períodos de baixo crescimento (ou crescimento negativo) a arrecadação tributária diminui e agrava a condição financeira dos entes subnacionais. Diante da importância dos Estados e Municípios para realização das políticas públicas mais essenciais no Brasil, a limitada capacidade de financiamento de gastos por esses mesmos entes e a ampla capacidade de gasto detida pelo governo federal, propomos, no decorrer da terceira seção, uma reformulação da relação entre o governo central e as esferas locais de governo para o financiamento dos gastos necessários para que as atribuições de Estados e Municípios possam ser plenamente cumpridas.

## 1. ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

---

O gradual processo de redemocratização no Brasil, ao longo da década de 1980, foi acompanhado por uma, também gradual, descentralização das responsabilidades aos governos estaduais e municipais (veja tabela no Anexo I). Uma vez que o diagnóstico geral sobre a crise de endividamento dos entes subnacionais que se alastrou durante toda a década de 1980 recaiu sobre a concentração de recursos tributários na União, a Constituição de 1988 também promoveu o crescimento de fontes de recursos para os entes subnacionais: (1) transferindo competências tributárias da União para estas esferas de governo; (2) pelo aumento das alíquotas de transferências calculadas sobre o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados; (3) pelos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE); e, finalmente, (4) a ampliação da base de cálculo do principal imposto dos estados, o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) - incorporando na base de cálculo transações com lubrificantes e combustíveis, energia elétrica, minerais, telecomunicações e transporte rodoviário, que passou a se chamar ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).<sup>2</sup>

Além de buscar equalizar os problemas de endividamento de Estados e Municípios que se arrastava ao longo dos anos 1980, a descentralização e ampliação dos recursos tributários para os entes subnacionais visavam garantir recursos para fazer frente às novas responsabilidades assumidas sobre parcela substantiva de serviços públicos importantes, como saúde, educa-

ção, habitação, transporte e saneamento. Já durante os anos 1990, as reformas promovidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e também pela Lei nº 9496 (renegociação da dívida dos Estados e Municípios), moldaram o orçamento contemporâneo dos entes subnacionais. No bojo das renegociações das dívidas estaduais, houve uma série de privatizações de empresas e bancos públicos estaduais, que possibilitavam um raio de manobra maior no orçamento dos governos estaduais e, portanto, reduziram ainda mais o espaço para manejo do orçamento por entes subnacionais.

Havia um entendimento de que Estados e Municípios tinham que participar do ajuste fiscal que era promovido pelo governo federal, baseado no entendimento infundado de que havia um risco de insolvência do setor público e/ou de que os investidores estrangeiros demandariam um saneamento das contas públicas para voltar a investir no país. Esses são os principais aspectos institucionais que dificultam até hoje os entes subnacionais a fornecerem adequadamente serviços e infraestrutura pública. No decorrer desta seção, apresentamos brevemente as características do federalismo contemporâneo brasileiro, incluindo as principais atribuições de Estados e Municípios, a renegociação da dívida dos entes subnacionais feita com a União, em 1997, que ainda pesa sobre os orçamentos e o arranjo institucional estabelecido no contexto do Plano Real, que impõe o “equilíbrio das contas públicas” ao custo de criar um descompasso entre as atribuições dos entes subnacionais e os seus orçamentos, que não poderá ser solucionado sem uma revisão da atuação do governo federal no fornecimento de fundos em quantidade adequada.

---

<sup>2</sup> Mesmo antes da Constituição de 1988, esforços de ajuste fiscal dos estados incluíram aumento das alíquotas do ICM, gradualmente elevada em três pontos percentuais entre 1980 e 1984 (Lopreato, 2002, p. 99). À época, já se constatava o problema do ICM, como principal fonte de arrecadação a nível estadual, ser muito associado ao nível de atividade econômica. Como veremos adiante, na seção 2, este problema persiste ainda hoje com a arrecadação do ICMS para Estados e ISS dos Municípios.

## 1.1 As Atribuições dos Entes Subnacionais

---

Durante o período do regime militar houve centralização, tanto da atuação do Estado quanto da arrecadação tributária, na esfera federal. O período de redemocratização do país veio acompanhado de uma redistribuição das atribuições entre as três esferas do governo, cabendo aos Estados e Municípios uma parcela substancial da oferta de infraestrutura e serviços públicos. Os governos estaduais e do Distrito Federal têm atribuições em serviços de diversas áreas essenciais: na educação, o ensino médio, parte do ensino fundamental e, em alguns casos, até mesmo ensino superior; na saúde, hospitais e atendimentos de alta complexidade; na segurança pública, a polícia militar, polícia civil e corpo de bombeiros; habitação popular e transporte interurbano completam os serviços que são obrigações dos Estados. Os governos estaduais são responsáveis por parte da infraestrutura, como rodovias, aeroportos regionais e abastecimento de água.

Os Municípios também têm parte importante na divisão de atribuições entre as três esferas do governo. Na saúde, a responsabilidade é sobre o atendimento básico; na educação, creche, educação infantil e a primeira parte do ensino fundamental; na segurança pública, não há obrigação, mas diversos Municípios têm guarda municipal; transporte público, coleta de lixo e planejamento urbano também são atribuições municipais. A infraestrutura sob responsabilidade dos Municípios é de saneamento básico, manutenção de ruas, iluminação pública, parques e outros espaços públicos.

Diante da ampla área de atuação dos entes subnacionais, é notável que o sucesso de qualquer política pública pas-

sa pelo financiamento adequado dos governos em nível local. Sem os fundos necessários para Estados e Municípios, as políticas públicas nas áreas que afetam os cidadãos de maneira mais cotidiana ficam sob o risco de inexistirem ou de existirem apenas minimamente. A falta de fundos para os entes subnacionais, no entanto, não pode ser atribuída à escassez de dinheiro no setor público, mas sim à inadequação da estrutura tributária e à extensão da lógica de saneamento das contas públicas aos entes subnacionais que foi promovida no contexto do Plano Real.

## 1.2 As Fontes de Financiamento aos Gastos de Entes Subnacionais

---

Os entes subnacionais dependem de basicamente duas fontes de financiamento para os gastos que são necessários para cumprir as suas atribuições: arrecadação de impostos e transferências do governo federal. Entre as principais transferências feitas pela União para Estados e Municípios, estabelecidas no artigo 157 da Constituição, estão o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), IPI sobre exportações, CIDE sobre combustíveis e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), eventuais Royalties e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).<sup>3</sup> Além das transferências, o artigo 155 da Constituição Federal estabelece os impostos que são arrecadados pelos Estados, dentre os quais os principais são o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) e imposto sobre transmissão causa mortis e doação

---

<sup>3</sup>Ver <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>.

de quaisquer bens e ou direitos) ITCMD. No artigo 156 estão listados os impostos arrecadados por Municípios, que são o imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), imposto sobre serviços (ISS), e imposto sobre transmissão de bens e imóveis inter vivos ITBI. Além disso, a Constituição deu maior autonomia fiscal para os Estados e Municípios, ao transferir a atribuição de fixar a alíquota do ICMS aos próprios Estados, que era anteriormente atribuição da União. Houve também uma ampliação dos percentuais do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados que são repassados ao FPE e FPM (para 21,5% e 22,5%, respectivamente).

Entre os impostos com maior potencial de arrecadação dos entes subnacionais, nota-se a predominância daqueles com forte componente cíclico, ou seja, que são fortemente associados ao nível de atividade econômica e, portanto, implicam maior arrecadação em períodos de forte crescimento econômico e menor arrecadação quando o crescimento econômico é mais lento. Entretanto, justamente em períodos de crescimento econômico mais lento ou em recessões, cresce a demanda por serviços públicos. Uma vez que as receitas tributárias também se reduzem nestas situações, ou a provisão de serviços públicos será reduzida ao nível mínimo para garantir o “saneamento das contas públicas” ou os entes subnacionais devem se endividar para satisfazer a maior demanda por serviços públicos.

Finalmente, a Constituição de 1988 estabeleceu em seu Artigo 52, itens VI e IX, a competência do Senado em “fixar, por proposta do Presidente da República, os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito

Federal e dos Municípios”, assim como “estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”. Assim, a capacidade de financiamento dos gastos dos entes subnacionais está sujeita a amplo controle da Câmara Alta da casa legislativa nacional.

### **1.3 Plano Real, Lei de Responsabilidade Fiscal e Renegociação da dívida de Estados e Municípios**

---

A reversão da centralização promovida pelos governos militares ensejou alterações tributárias que permitissem maior arrecadação tributária aos Estados e Municípios ao mesmo tempo em que as transferências diretas do governo federal foram mitigadas, ainda nos anos 1980. Contudo, foi durante os anos 1990 que as principais mudanças no federalismo brasileiro se concretizaram, dentro do contexto do Plano Real, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com a renegociação da dívida dos entes subnacionais via Lei nº 9496/1997 e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 2001.<sup>4</sup>

O Plano Real, além de uma reforma monetária com intuito de controlar a alta inflação, tinha como objetivo estabelecer o “equilíbrio de longo prazo das contas públicas”, nos níveis federal, estadual e municipal, além de reduzir o tamanho patrimonial do Estado através da privatização de empresas estatais, inclusive daquelas controladas pelos governos estaduais. A LRF, nesse sentido, estabeleceu as regras que poderiam garantir o controle das contas públicas em todos os níveis de governo. A partir da LRF, o governo passou

---

<sup>4</sup>Oriundas, por seu turno, das Medidas Provisórias nos 1.560, de 1996, e 1.811, de 1999.

a utilizar instrumentos estabelecidos no Artigo nº 165 da Constituição de 1988, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), para implementar metas fiscais e limitação de endividamento às três esferas de governo. O PPA determina as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital”. É condição obrigatória para iniciar qualquer projeto sua inclusão no PPA, sendo que iniciar projetos sem essa inclusão é crime de responsabilidade. Uma vez que os objetivos são estabelecidos no PPA, a LDO define a meta de superávit primário, o reajuste do salário mínimo e eventuais ajustes tributários. Por fim, o orçamento anual é definido pela LOA, que detalha os gastos do governo de acordo com o que foi estabelecido pelo PPA e pela LDO. Uma vez estabelecida pela LDO, a meta de superávit primário (quanto a arrecadação tributária tem que superar os gastos primários) é o objetivo central a ser perseguido pela LOA.

A extensão para Estados e Municípios dessas regras de execução orçamentária delineadas com objetivo de sanear as contas públicas foi possível a partir da renegociação da dívida dos entes subnacionais em meados da década de 1990. O longo período de baixo crescimento econômico, instabilidade financeira e altas taxas de inflação e, crucialmente, com crescentes restrições sobre a capacidade de endividamento dos entes subnacionais, reduziram ainda mais os fundos disponíveis aos entes subnacionais.<sup>5</sup> Ao longo dos anos 80, vários mecanismos de federalização das dívidas dos entes subnacionais foram experimentados. A crise econômica, no entanto, recolocava a questão do endividamento visto que as receitas tributárias tendem a cair na crise ao mesmo tempo

que gastos obrigatórios são mais rígidos. Em meados dos anos 1990, a federalização da dívida dos entes subnacionais envolveu uma reforma patrimonial dos entes subnacionais com promessas de resolver em definitivo a questão do endividamento público.

### 1.3.1 Condições de endividamento dos entes subnacionais

---

A decisão do governo federal de internalizar a dívida de Estados e Municípios foi tomada como uma oportunidade de impor condições de saneamento das contas públicas - que era parte central do plano que o governo tentava implementar no país. Por um lado, o plano de resgate oferecido pelo governo federal deu condições de rolagem da dívida, em termos de prazo e de taxa de juros, que não poderiam ser obtidas no mercado. Por outro lado, o governo federal exigiu como contrapartida a inserção dos governos estaduais e municipais na lógica do saneamento das contas públicas para construção de um Estado “mais eficiente”. Diante da posição enfraquecida dos Estados, não apenas foi possível impor o ajuste fiscal e o comprometimento com resultados primários, mas também com a reestruturação patrimonial dos entes subnacionais que envolvia um amplo programa de privatizações de empresas públicas estaduais. Isso foi feito através do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9496/1997), que previa a liquidação da dívida em 30 anos. Já se sabia à época que a liquidação da dívida no prazo previsto era inviável sob as condições da renegociação, que previam a aderência às metas de resultado primário sem que houvesse aumento das receitas via reestruturação tributária ou aumento das transferências do governo federal. Como solução à inviabilidade da renegociação que

---

<sup>5</sup>Veja discussões em Lopreato (2002) e Almeida (1996).

acabara de ser feita, posteriormente, o governo federal implementou um programa de privatização de estatais do Estados (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária) que encerrou e/ou privatizou quase todos os bancos públicos estaduais, reduzindo o já apertado espaço de manejo do orçamento desses entes, cujos valores foram destinados ao pagamento antecipado de 20% do total da dívida. As privatizações, especialmente dos bancos públicos, no entanto, eram parte central do pacote de ajuste fiscal, pois o entendimento dos economistas convencionais, como Rigolon e Giambiagi (1999), era de que os entes subnacionais utilizavam os bancos públicos para realizar operações de crédito que sustentavam gastos excessivos em relação às receitas. Portanto, a privatização dos bancos públicos interromperia as operações de crédito e viabilizaria o equilíbrio de longo prazo dos orçamentos dos entes subnacionais. Claramente, essa proposição se mostrou errada. Desde o início, o diagnóstico do problema foi incorreto, ao assumir que o problema era a irresponsabilidade das autoridades locais na administração dos gastos públicos, enquanto, na realidade, havia e continua havendo uma incompatibilidade estrutural entre as receitas dos entes subnacionais e suas atribuições. A venda dos bancos públicos aliviou, como era previsível, apenas temporariamente a posição financeira dos entes subnacionais, simplesmente porque a venda de ativos implicou receitas extraordinárias, porém não recorrentes. A falha no diagnóstico e, conseqüentemente, na proposição de correção do problema pode ser constatada pela persistente incapacidade de liquidação da dívida, mesmo nas condições de renegociação que haviam sido estabelecidas para garantir tal liquidação. Aceitando essas condições, os entes subna-

cionais puderam renegociar a dívida em condições consideradas favoráveis, com o pagamento de juros real que variava entre 6 e 9% a.a com correção monetária pelo IGP-DI. Posteriormente, essa condição foi alterada para indexação ao IPCA mais juros de 4% ao ano, pela lei complementar nº 148/2014. De acordo com Lopreato (2002), para conseguir uma taxa de juros baixa (relativamente à taxa de juros da época) no refinanciamento da dívida, os devedores tiveram que pagar um adiantamento de 20% do total da dívida, com fundos que foram obtidos com a liquidação de ativos do patrimônio dos Estados. Aos Estados devedores também foi imposto um limite mínimo de comprometimento de suas receitas com o pagamento da dívida, que variava entre 11,5% e 15% da sua receita líquida real. O estoque da dívida renegociada equivalia a 11,3% do PIB, em 1998, enquanto hoje, decorrido 80% do prazo para liquidação da dívida, ainda equivale a 7,3% do PIB.<sup>6</sup> Já está claro que o prazo para liquidação da dívida não será cumprido e que os Estados, além da estrutura tributária incompatível com as suas atribuições, ainda permanecerão pagando uma dívida com uma taxa de juros real muito elevada (especialmente considerando o atual cenário de juros no país), que retira mais fundos dos entes subnacionais. Outra importante mudança na condição de endividamento dos Estados e Municípios foi a proibição de contratar novas dívidas enquanto as metas de trajetória da dívida não fossem cumpridas e também a vedação (ver parágrafo 5º do Artigo 3º da lei nº 9496) de emissão de títulos de dívida enquanto a dívida financeira da unidade da federação fosse maior que sua receita líquida real. Restrições similares foram impostas sobre os Municípios, nos anos seguintes, através da Medida Provisória 2185-35, de 2001, que proibiu a emissão de títulos de dívida mo-

<sup>6</sup> Dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil.

bilíria enquanto a dívida renegociada com a União não fosse totalmente liquidada e a contratação de novos empréstimos quando a dívida financeira fosse superior à receita líquida real anual. Adicionalmente, a resolução nº 43 do Senado Federal, de 2001, vedou a emissão de títulos da dívida pública de Estados e Municípios até 31 de dezembro de 2020, exceto “no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações” (ver Artigo 11); e a Circular nº 3491 do Banco Central (revogada pela Circular nº 3691 a partir de 2014) que limitou as operações de crédito ao “refinanciamento de obrigações financeiras próprias já contratadas”.

Com a imposição desses dispositivos legais sobre os orçamentos dos entes subnacionais, além dos encargos da dívida renegociada em 1997, a forma contemporânea do federalismo brasileiro coloca atribuições aos Estados e Municípios que não podem ser plenamente cumpridas, tornando o ajuste fiscal uma característica mais permanente do que transitória nas contas públicas. Durante períodos de crescimento econômico elevado, os entes subnacionais conseguem se balancear entre o pagamento da dívida e as metas de responsabilidade fiscal ao custo de cortar os gastos necessários para atender a população, enquanto em períodos de baixo crescimento a situação de Estados e Municípios implica rapidamente em colapso das mais diversas áreas do serviço público básico e crise de endividamento.

### 1.3.2 Novo Regime Fiscal

Desde a renegociação da dívida, promovida pela lei nº 9496 (Estados) e Medida Provisória 2185-35 (Municípios), não houve uma solução para o descompasso estrutural entre receitas e atribuições dos entes subnacionais, levando a uma trajetória de fragilização de suas posições financeiras, conforme

mostramos com dados na próxima seção. Diferentemente do que foi planejado, a venda dos bancos públicos e de várias empresas estatais sob controle dos entes subnacionais não resultou em equilíbrio das contas públicas no longo prazo, ficando restrito apenas ao impacto de curto prazo, como seria de se esperar de uma venda de ativos não acompanhada de uma reforma estrutural da capacidade financeira dos entes subnacionais. A gradual fragilização financeira dos entes subnacionais tornou-se ainda mais aguda na segunda metade dos anos 2010, quando houve arrefecimento da atividade econômica que levou à queda acentuada da arrecadação tributária. Diversos Estados e Municípios, de maneira similar ao que ocorreu durante os anos 1990, passaram por dificuldades de financiamento dos gastos que garantem o funcionamento normal dos serviços públicos mais básicos.

Também de modo similar ao que aconteceu no contexto da renegociação de 1997, o governo federal oferece agora um plano de recuperação aos entes subnacionais em posição de fragilidade financeira, porém, sem um plano de reestruturação das fontes de receita que poderia dar solução mais duradoura ao problema e, novamente, impõe condições ainda mais rigorosas de controle sobre o resultado orçamentários dos entes subnacionais que decidirem aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), implementado pela Lei Complementar 159/2017 e detalhado pela Lei Complementar 178/2021. A adesão ao regime prevê o adiamento do pagamento do serviço da dívida com a União por 36 meses prorrogáveis e sem a execução de contragarantias requeridas, além de possibilitar operações de crédito além dos limites estipulados pela LRF. Contudo, o alívio oferecido pelo RRF vem condicionado ao acionamento de gatilhos de ajuste fiscal que impedem o aumento de gastos com servidores, reduzem a concessão de incentivos fis-

cais, obriga a adoção de um regime próprio de previdência com regras compatíveis ao regime próprio do Governo Federal e, também, aprovação de leis que autorizem a privatização de empresas estatais. Em suma, o movimento cíclico da economia, às vezes provocado por erro de política econômica do próprio Governo Federal, leva os Estados a crises e implica reduções de incentivos para impulsionar o setor privado e privatizações de empresas estatais.

O RRF é uma repetição da renegociação da dívida de 1997, que promoveu alívio de curto prazo nas contas públicas dos entes mais endividados em troca da adesão a privatizações de empresas estatais e a metas rigorosas de ajuste fiscal que impedem o cumprimento adequado de fornecimento de serviços públicos básicos sob responsabilidade de Estados e Municípios. O alívio obtido com a venda de ativos (privatização de estatais), porém, gera receita não recorrente e não pode ser entendido como solução permanente. Assim como o fracasso da renegociação de 1997 na liquidação da dívida de Estados e Municípios demonstrou, a falta de solução para o descompasso estrutural entre receitas e atribuições dos entes subnacionais faz com que a fragilização financeira seja uma trajetória esperada novamente.

Outro aspecto importante é que os Estados precisam cumprir requisitos para estarem habilitados a ter os “benefícios” de aderir ao RRF. Entre os requisitos (que são apresentados em maior detalhe na próxima seção), por exemplo, o Estado deve ter “receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior”. Chama atenção que o governo federal tenha optado por permitir apenas os Estados que apresentam maior capacidade de pagamento da dívida para entrar no RRF, indicando que a sua prioridade é garantir o recebimento e não socorrer as unidades da federação em maior dificuldade financeira. Até o mo-

mento, apenas o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao RRF enquanto pelo menos outros seis (Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Roraima) estão em tratativas para aderir, porém, sem ainda terem conseguido comprovar o cumprimento dos requisitos mínimos para serem considerados habilitados.

## 2. UMA ANÁLISE EMPÍRICA DA ESTRUTURA FISCAL DOS ESTADOS

Desde finais dos anos 1970, passando por toda a década de 1980 e a primeira metade dos anos 1990, os entes subnacionais enfrentam crescentes restrições orçamentárias. A instabilidade financeira crônica que atravessou toda a década de 1980 até ao menos a metade dos anos 1990, impôs uma significativa perda de capacidade arrecadatória aos entes subnacionais ao mesmo tempo em que se buscava limitar os gastos desses entes. Limites sobre transferências da União para Estados e Municípios também foram impostos com a expectativa de promover ajustes nas contas públicas dos três níveis de governo, uma diretiva imposta pelos acordos com os credores internacionais nas negociações da reestruturação da dívida externa.

Seguir a diretiva do FMI e credores internacionais era uma equação de difícil solução de forma que as dívidas dos entes subnacionais continuavam impondo restrições para a operação dos governos locais, a despeito dos ajustes fiscais permanentes. Além de reajustes e alguma descentralização tributária, a década de 1980 foi marcada por refinanciamentos e federalização da dívida dos Estados (Lopreato, 2002). A estabilização inflacionária associada ao Plano Real, em 1994, abriu um novo capítulo nesta trajetória. A partir da renegociação das dívidas dos entes subnacionais, ganhou importância a posição fiscal desses entes em detrimento dos preceitos e atribuições constitucionais.

Veremos, a seguir, que mesmo sob as novas diretivas de redução das atividades patrimoniais dos entes subnacionais e da vigência de regras fiscais mais restritivas - como a LRF e os critérios mais apertados de endividamento - , a situação fiscal estrutural dos entes subnacionais continua, de fato, determinada pelo ciclo econômico e pelas regras de transferências e de renegociação de dívidas pela União.

mento -, a situação fiscal estrutural dos entes subnacionais continua, de fato, determinada pelo ciclo econômico e pelas regras de transferências e de renegociação de dívidas pela União.

## 2.1 Renegociação da Dívida e o Ajuste Fiscal Permanente

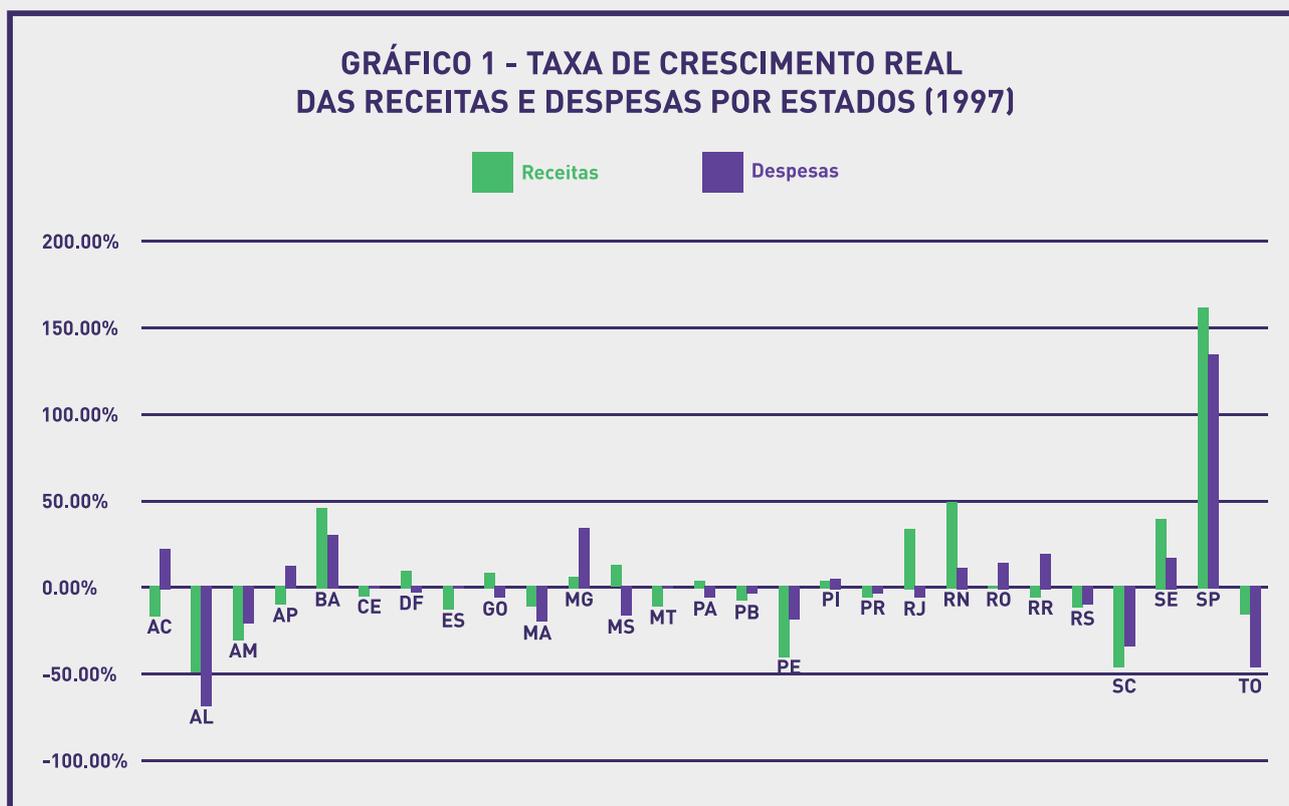
O período precedente ao acordo de 1997 foi de difícil situação fiscal para todos os Estados brasileiros, com exceção de Maranhão e Alagoas. Dos três exercícios antecedentes, só os dois Estados mencionados não enfrentaram ao menos um período de déficit primário. Em 1995, tivemos o pico de 85% dos entes estatais registrando déficits primários, em contraste com o ainda alto 67% em 1996 e 37% em 1997 (ver diagrama abaixo).

**DIAGRAMA I - PERÍODOS DE DÉFICITS PINTADOS DE VERMELHO**

	1995	1996	1997
AC			
AL			
AM			
AP			
BA			
CE			
DF			
ES			
GO			
MA			
MG			
MS			
MT			
PA			
PB			
PE			
PI			
PR			
RJ			
RN			
RO			
RR			
RS			
SC			
SE			
SP			

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

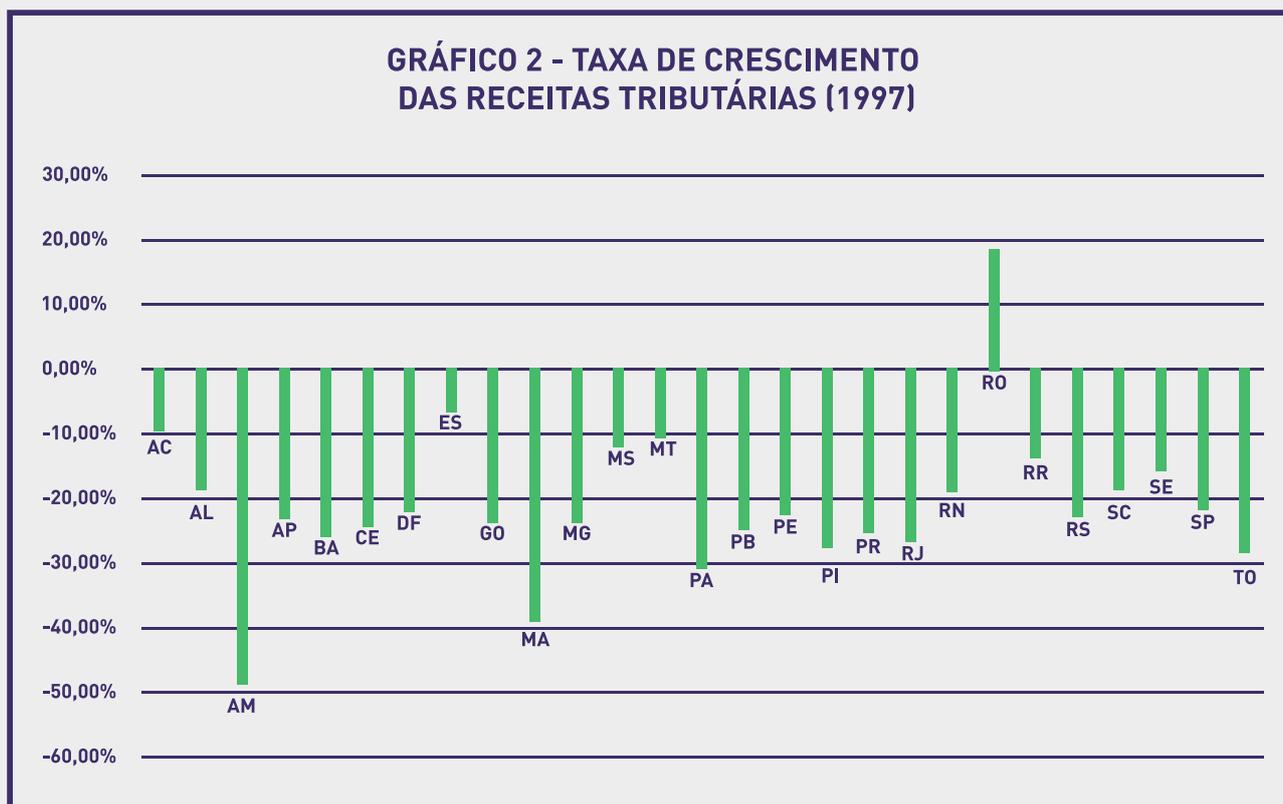
A atividade econômica do triênio registrou média de crescimento de 3,27% do PIB. A variação positiva do produto de 2,21% em 1996 para 3,39% em 1997 pode ser um dos fatores importantes para explicar a redução do número de Estados em déficit. Ainda que muitos estados tenham registrado déficit no período, não parece haver evidência de crescimento descontrolado dos gastos. Abaixo, podemos verificar a taxa de crescimento das receitas e das despesas de cada Estado para o ano de 1997. Apenas nove estados (BA, DF, GO, MG, MS, RJ, RN, SE, SP) registraram taxa de crescimento das receitas, enquanto outros nove (AC, AP, BA, MG, RN, RO, RR, SE, SP) apresentaram taxa de crescimento das despesas.



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Se considerarmos apenas as receitas tributárias, temos uma melhor dimensão da quantidade de Estados afetados pela desaceleração da arrecadação de tributos em 1997, conforme gráfico abaixo:

**GRÁFICO 2 - TAXA DE CRESCIMENTO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (1997)**



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

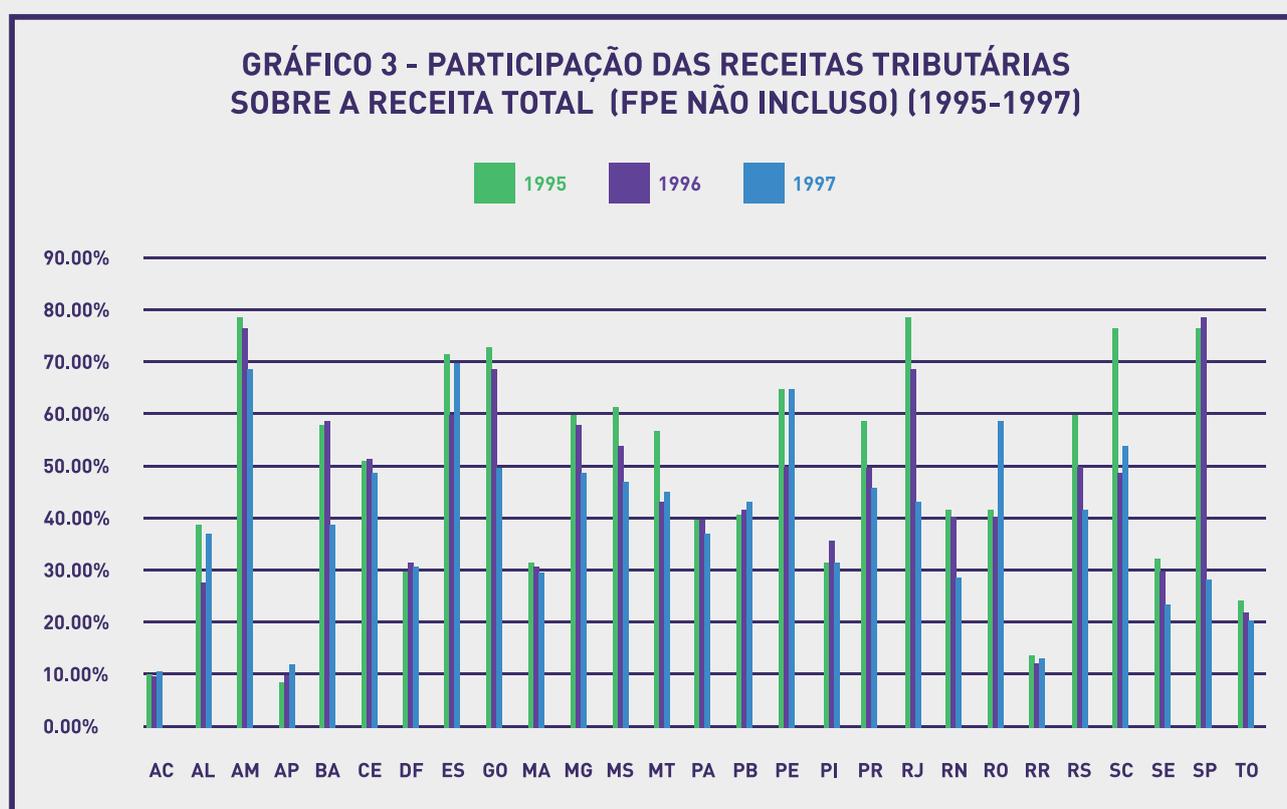
Assim, fica evidente que qualquer tentativa de reformulação fiscal que visasse fazer dos Estados dependentes de suas próprias arrecadação fracassaria inexoravelmente. Uma das explicações mais evidentes para tal fracasso passa pelo caráter cíclico das receitas, fato que contrasta frontalmente com a demanda de uma maior presença pública em meio às crises. Isto é, momentos críticos, em que o Estado precisa dar uma resposta enérgica para seus cidadãos, são caracterizados por momentos de baixa arrecadação e alta dependência de transferências e operações de crédito para financiar o aumento dos gastos. Vale destacar o tipo de gastos que cresceram entre os Estados que aumentaram o crescimento das despesas. No caso do Acre e Rondônia, as rubricas que se destacaram como crescentes foram “Habitação e Urbanismo” e “Transportes”. Já o Amapá teve forte aumento na taxa de crescimento dos gastos judiciais, mas também se verificou aumento da taxa de crescimento de “Energia e Recursos Minerais”, assim como Sergipe. A

taxa de crescimento dos gastos da Bahia, por sua vez, concentrou-se em “comunicação” e “transporte”, assim como foi o caso de Minas Gerais, onde podemos acrescentar também a rubrica de “Indústria, comércio e serviços” a aquelas duas mencionadas. O Rio Grande do Norte teve sua taxa de crescimento de gastos concentrada somente na rubrica de “Desenvolvimento Regional”. O crescimento dos gastos em Roraima concentrou-se na rubrica de “saúde e saneamento” e em SP concentrou-se na de “Transportes”. O saldo desta análise nos indica que os Estados de AC, RO, BA, MG, RR e SP cresceram suas despesas para atender demandas nas áreas de habitação, transportes ou saúde e saneamento. Cabe ressaltar, todos deveres estatais atribuídos pela Constituição de 1988. Há de se fazer a devida ressalva de que esta análise não incluiu os gastos realizados por empresas estatais geridas pelos Estados. Ainda que tenha havido alguma descentralização tributária com a Constituição de 1988, já observamos que as receitas dos Estados

são fortemente pró-cíclicas, isto é, são dependentes do nível de atividade econômica. Desta forma, o cumprimento das atribuições constitucionais dos entes subnacionais requereria uma inexistente capacidade de endividamento crescente e/ou de repasses permanentes da União que pudessem complementar adequadamente os fundos necessários para o cumprimento das funções básicas de Estados e Municípios.

Em média, as receitas tributárias dos Estados correspondiam a 39% das receitas totais de 1997, embora houvesse uma variação muito

grande em relação à participação da arrecadação tributária no total de receitas dos Estados. Estados como ES, PE e AM, por exemplo, tinham respectivamente 69%, 61% e 67% de suas receitas oriundas de fontes tributárias<sup>7</sup>. Enquanto AC, AP e RR tinham, respectivamente, participação de 12%, 13% e 14%, de forma que dependiam fundamentalmente das receitas do FPE ou de receitas financeiras e de capital. Dos Estados com maior volume absoluto de arrecadação (MG, RS, RJ e SP), a participação das receitas tributárias ficava em torno dos 40%, com exceção de SP (29%).

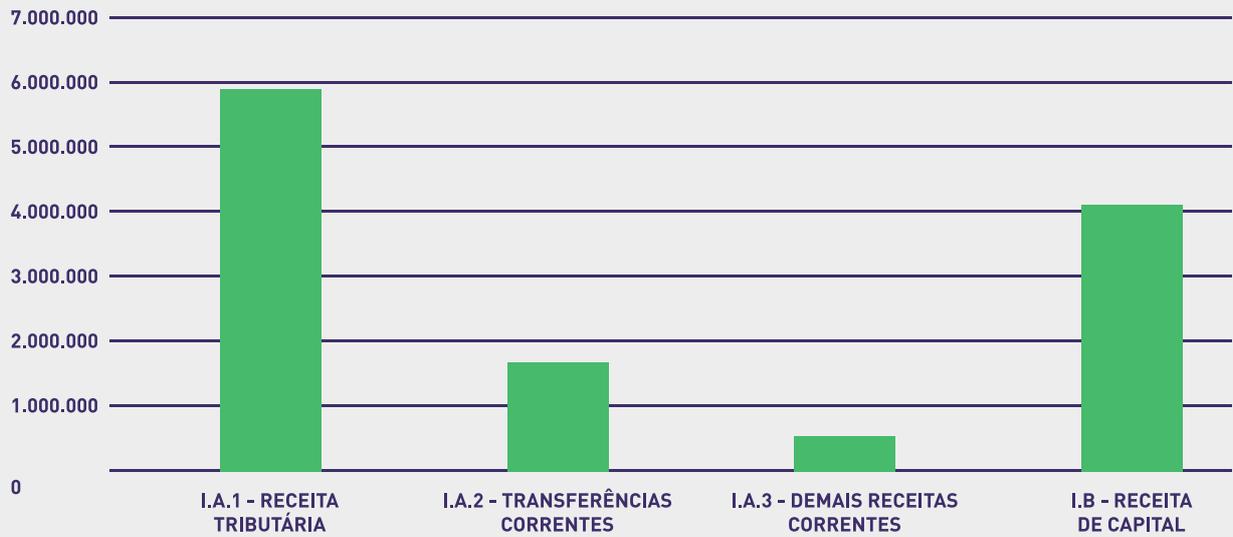


Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Entretanto, mesmo no caso mineiro, em que a arrecadação tributária tinha participação elevada no total de receitas do Estado, ela não seria suficiente para cobrir os gastos por funções que a CF/1988 estipulou ao estado, como pode ser verificado nos gráficos abaixo:

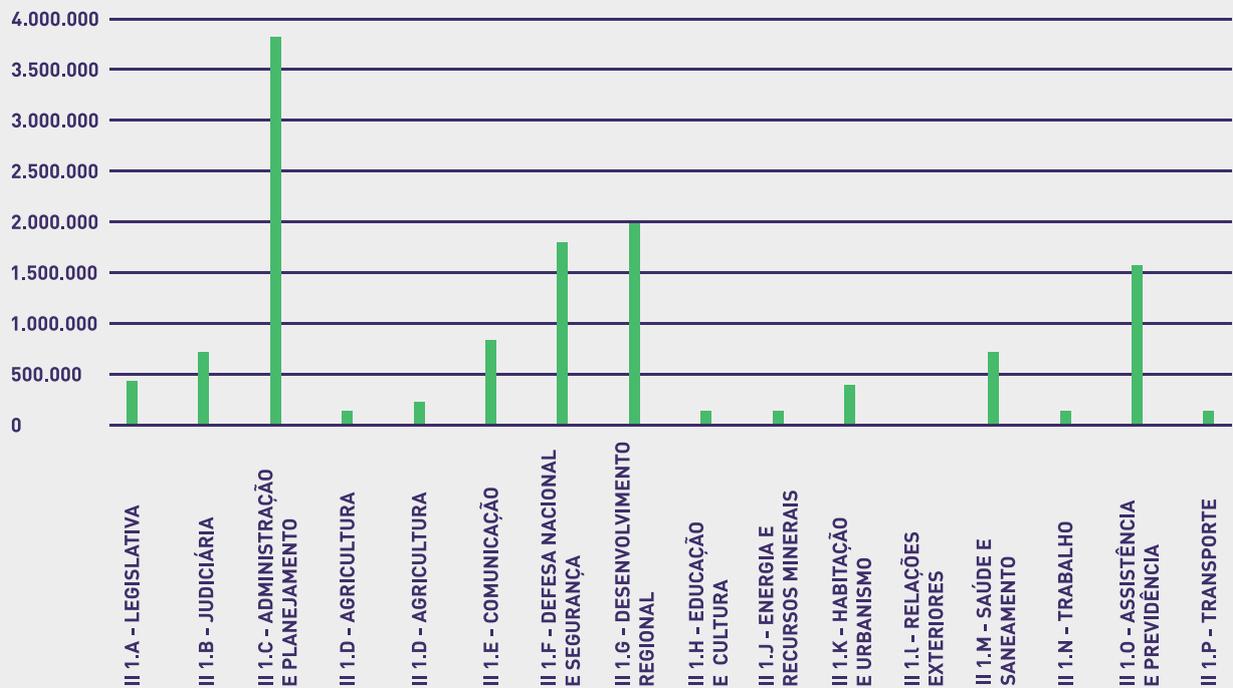
<sup>7</sup> Estes dados não incluem a arrecadação da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal.

**GRÁFICO 4 - RECEITAS MG EM 1997 (EM R\$)**



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

**GRÁFICO 5 - DESPESAS DE MG POR FUNÇÃO EM 1997 (EM R\$)**



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Via de regra, a rubrica de “Administração e Planejamento” costumava concentrar boa parte das despesas estaduais que, somadas aos gastos com Saúde, Segurança e Educação de MG, representariam mais de 119% da receita tributária do período. Se adicionarmos o baixo volume de recursos oriundos do FPE em 1997, temos o contexto que justificou a abertura de mais de 25% da receita total em operações de crédito pelo Estado de MG. Esta análise se aplica, em grande parte, para os Estados do RJ e RS. Já o Estado de SP pode ser considerado uma exceção, pois mesmo tendo um volume de arrecadação de ICMS elevado, as operações de crédito do Estado ultrapassaram 58% das receitas totais em 1997. Apesar deste Estado seguir a regra de gastos com “Administração e planejamento”, é possível verificar uma grande monta de recursos sendo destinados para “Transportes” (mais de 15% das despesas totais) e “Educação” (aproximadamente 4,7%).

Destacamos que o objetivo desta análise da situação financeira que precedeu a renegociação da dívida dos entes subnacionais não pretende minimizar possíveis má-gestões dos governadores da época, mas sim chamar atenção para o fato de que mesmo uma boa gestão pública não seria capaz de compatibilizar as demandas da CF/1988 com a estrutura vigente de receitas. As receitas tributárias, em boa parte oriundas de ICMS, se mostraram insuficientes para cobrir as despesas necessárias para atender a provisão dos serviços públicos. E como o gráfico anterior evidenciou, as transferências da União não foram suficientes para suprir esta necessidade de fundos. Esta insuficiência pode ser explicada, em parte, pela desaceleração da atividade econômica, que implicou em crescimento mais devagar da renda e, portanto, da arrecadação tributária, sem que os Estados tenham sido capazes

de ajustar seus gastos. Mas a outra parte da explicação, ainda mais relevante, é que havia uma incompatibilidade do regime fiscal com as atribuições constitucionais dos entes subnacionais.

O socorro da União se deu na forma de aglutinação das operações de crédito dos Estados dentro da carteira do Banco Central do Brasil (BCB). Como destaca Aranha (2021), mais de 70% da dívida mobiliária dos entes subnacionais estava na carteira do BCB. Como mencionado na seção 1, a contrapartida do socorro foi a imposição, aos entes subnacionais, de um pacote de ajuste fiscal que repercute sobre as contas públicas e a gestão política ainda hoje. Isso significa que independentemente do projeto político que ganhe o debate nas urnas ou dos anseios da população local, a gestão financeira de maior parte dos entes subnacionais encontra-se severamente limitada por este acordo de ajuste fiscal. Com os gastos administrativos e previdenciários apresentando certa rigidez perante os ciclos econômicos que afetam as receitas, o pacote de ajuste fiscal se converteu em precarização dos gastos discricionários e da qualidade na provisão de infraestrutura e serviços públicos.

### **O Triênio de 2001-2003: o problema não resolvido**

O plano de ajuste fiscal, que envolveu as privatizações, as restrições ao endividamento dos entes subnacionais e, fundamentalmente, todo o novo regime fiscal trazido pela LRF no início dos anos 2000, não foi capaz de resolver o problema fiscal dos Estados. O baixo crescimento econômico do país, que teve a média de 1,86% ao ano no triênio 2001-2003, não permitiu que os Estados melhorassem significativamente a situação verificada no final da década anterior, conforme podemos comparar através do diagrama II.

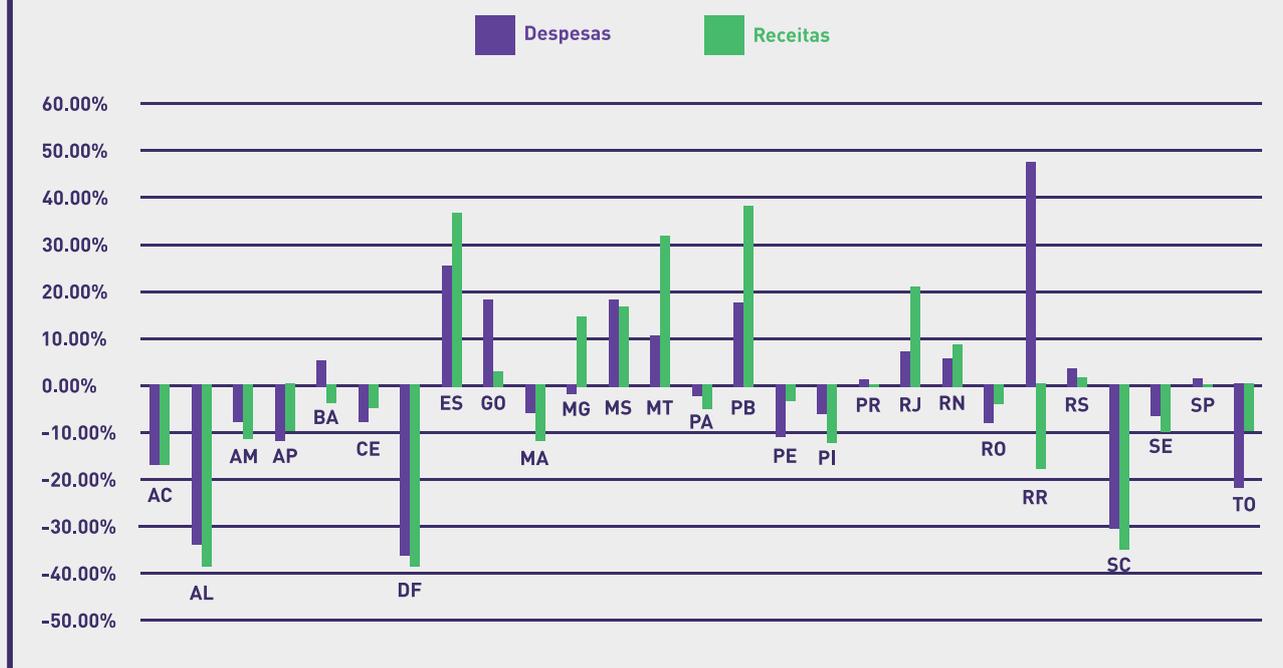
## DIAGRAMA II – PERÍODOS DE DÉFICITS PINTADOS DE VERMELHO

	2001	2002	2003
AC			
AL			
AM			
AP			
BA			
CE			
DF			
ES			
GO			
MA			
MG			
MS			
MT			
PA			
PB			
PE			
PI			
PR			
RJ			
RN			
RO			
RR			
RS			
SC			
SE			
SP			
TO			

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Em média, 57% dos Estados estiveram em déficit ao longo do período. Apenas o Distrito Federal, Espírito Santo, Pará, São Paulo e Tocantins não registraram nenhum ano deficitário. Em 2003, quase 60% dos Estados registraram déficit orçamentário, mas novamente não é possível atribuir estes resultados somente às despesas, como mostra o gráfico a seguir:

## GRÁFICO 6 - TAXA DE CRESCIMENTO REAL DAS RECEITAS E DESPESAS POR ESTADOS (2003)

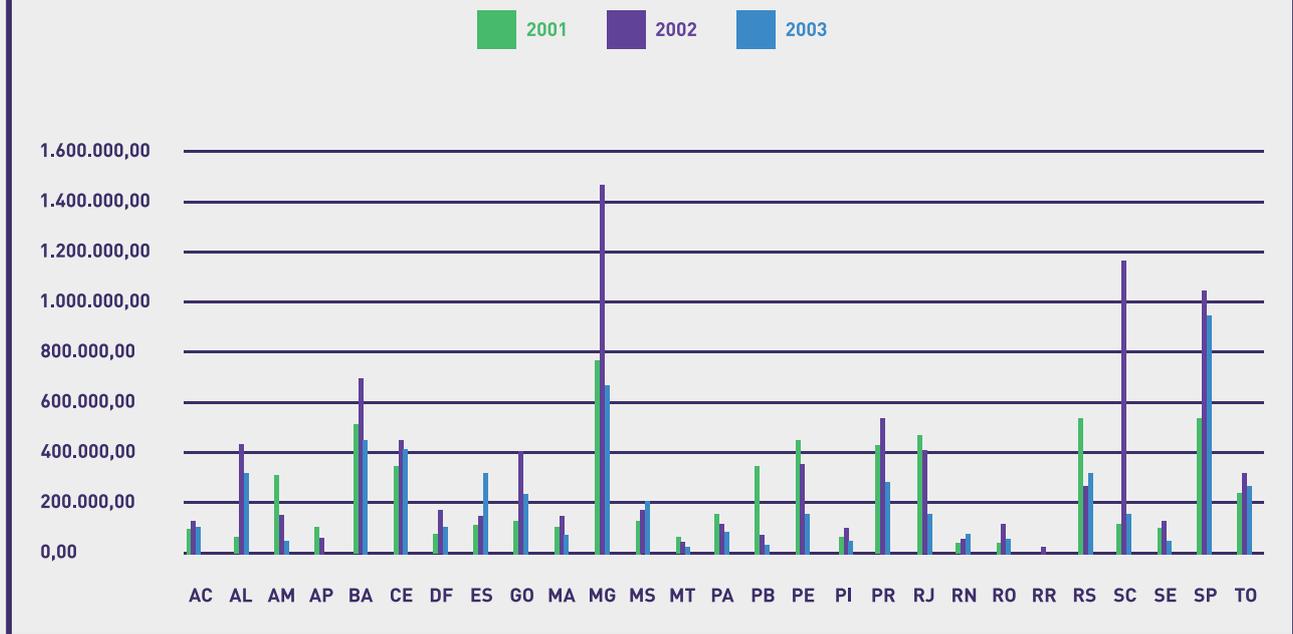


Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

No ano de 2003, cerca de 47% dos Estados enfrentaram uma desaceleração das receitas. Com exceção do RJ, os demais Estados não apresentaram descompasso entre velocidade de variação das receitas e despesas. Assim como na crise de endividamento em 1997, não é possível falar em descontrole dos gastos. Mesmo no caso fluminense, rubricas como saúde, educação, assistência social, saneamento e transporte corresponderam a 61% da despesa anual, sendo boa parte considerada despesa constitucional.

Ainda como verificado no final da década de 1990, as receitas de capital eram parcela importante do total arrecadado por estados. Esta fonte de receitas, composta majoritariamente por operações de crédito, tende a acompanhar o ciclo econômico com um ano de defasagem. A desaceleração do PIB de 2000 para 2001 foi sentida no aumento de operações de crédito no exercício financeiro de 2002. Quando a recuperação da atividade econômica estimula a arrecadação tributária do ano seguinte, as operações de crédito voltam a cair (ver gráfico 7). Esta necessidade quase que geral de tomar crédito para complementar as receitas orçamentárias constitui-se um fator importante de negociação política. Isto porque a União é convocada a realizar renegociações desta dívida recorrentemente contraída.

### GRÁFICO 7 - EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL NO TRIÊNIO 2001-2003 (R\$ CONSTATANTE DE 2001)



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária - Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Dito de outra forma, sem a manutenção de uma elevada taxa de crescimento para estimular a arrecadação tributária, as operações de crédito têm sido a única forma de os Estados pagarem o custeio e ainda conseguirem investir. Em uma espiral recessiva, a ausência de investimentos públicos por parte dos entes estatais dificultava o estímulo interno da economia, mantendo a situação orçamentária dos Estados em condições desfavoráveis.

## O Triênio 2007-2009: o esgotamento do fator autônomo e a volta à realidade

Entre 2003 e 2007, o Brasil registrou uma média de crescimento anual do produto superior a 4%, fato que contribuiu para a melhora da situação fiscal de muitos entes federativos. Por conta disso, destacamos que a situação fiscal até 2008 deveu-se a um fator autônomo aos Estados, qual seja: o bom desempenho da economia que resultou em crescimento também significativo das receitas estaduais. Em 2007, apenas os Estados de Goiás, Piauí e Roraima registraram déficits orçamentários, sendo que o resultado de Roraima ficou muito próximo

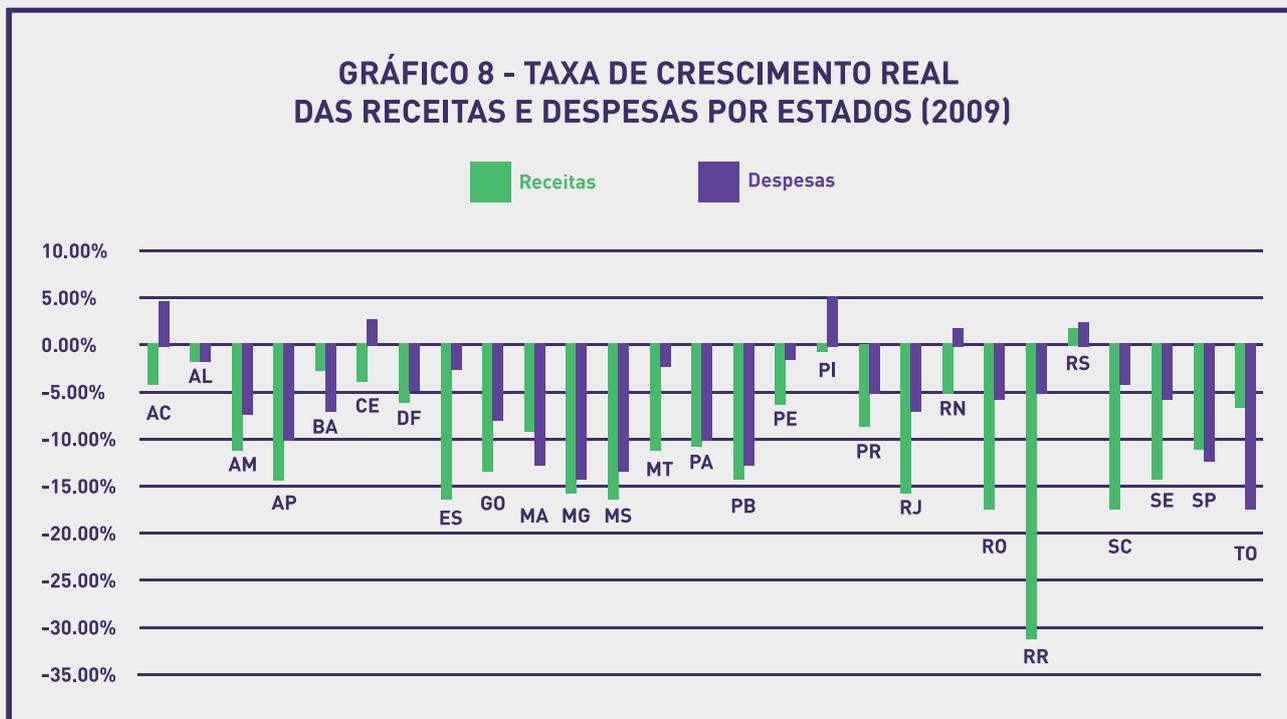
do equilíbrio. A situação que parecia melhorar quando foi registrado crescimento de 5,09% em 2008, mudou drasticamente com o impacto da Grande Recessão Global de 2007-2008 no Brasil, quando o produto recuou 0,13% (conforme diagrama abaixo). Este episódio é representativo do impacto que o ciclo econômico tem sobre as finanças dos entes subnacionais. Mesmo voltando ao patamar de 63% dos Estados registrando resultados orçamentários negativos, não há qualquer evidência de descontrole dos gastos. Pelo contrário, muitos Estados cortaram despesas, mas ainda assim, a taxa de desaceleração das receitas foi superior na maior parte dos casos, conforme gráfico abaixo.

**DIAGRAMA III - PERÍODOS DE DÉFICITS PINTADOS DE VERMELHO**

	2007	2008	2009
AC			
AL			
AM			
AP			
BA			
CE			
DF			
ES			
GO			
MA			
MG			
MS			
MT			
PA			
PB			
PE			
PI			
PR			
RJ			
RN			
RO			
RR			
RS			
SC			

SE			
SP			
TO			

Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

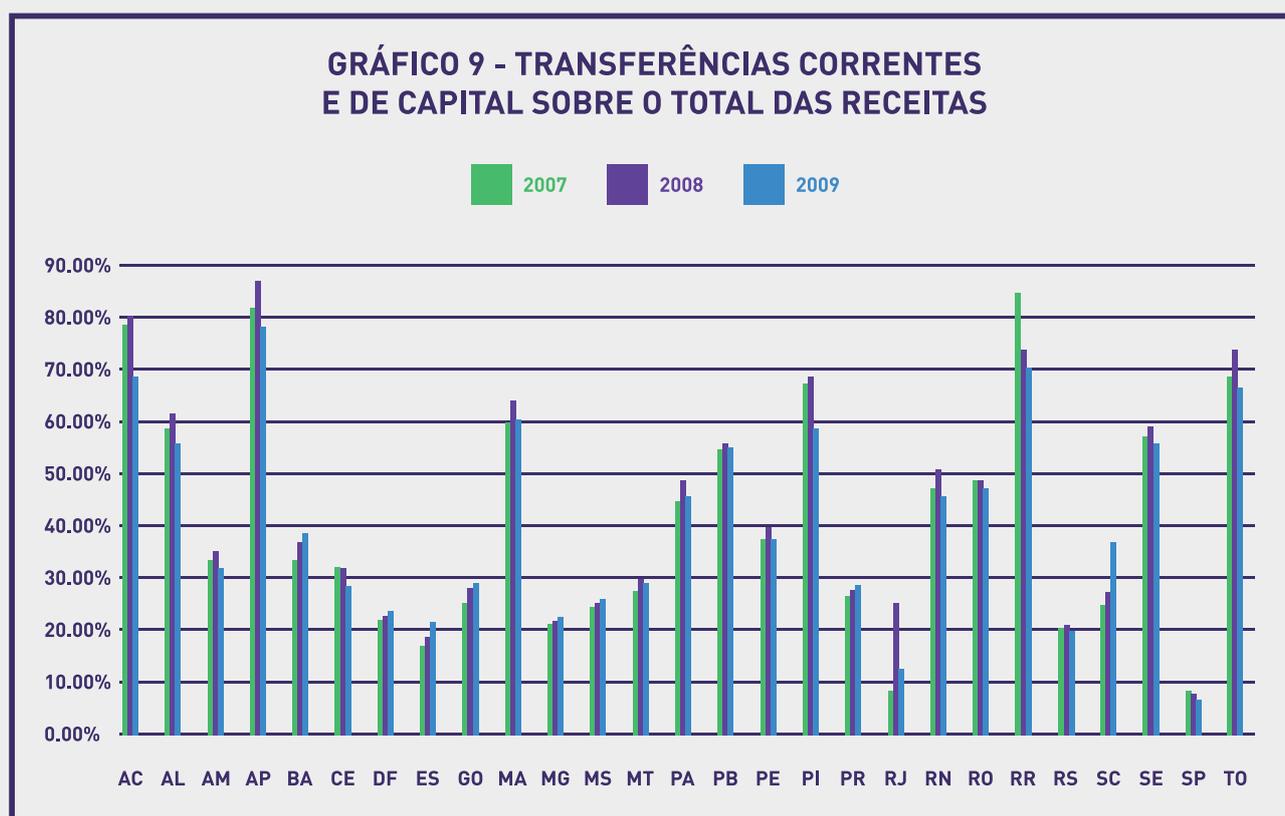
A queda da atividade econômica comprimiu o nível de receitas em 2009 e, devido às restrições impostas pela LRF, os entes subnacionais viram-se obrigados a desacelerar a expansão real de seus gastos para tentar cumprir a meta de resultado primário. O contingenciamento forçado pela LRF, além de deteriorar a qualidade dos serviços públicos prestados, andou no sentido oposto ao requerido em um momento de forte contração econômica, como foi o caso em 2008, em que cresceu a demanda por assistência social e por serviços públicos gratuitos. Desta forma, coube apenas ao Governo Central gerir o pacote de políticas anticíclicas, que se fosse articulado com os entes subnacionais poderia ter ganhos de capilaridade, planejamento e eficácia.

Em termos reais, as receitas tributárias<sup>8</sup> de SP caíram 1,81% em 2009 com relação ao ano anterior, enquanto MG e DF registraram quedas de 6,79% e 0,92% respectivamente. As maiores quedas reais de receita tributária foram registradas por RJ (20,7%) e AM (15,69%). É importante qualificar que esta queda de arrecadação do RJ deve-se pela contabilização de recursos transferidos pela União, em 2008, em razão da extração de recursos naturais no Estado, fato que não se repetiu em 2009. Não fossem os royalties do petróleo, as receitas fluminenses cresceriam 1,8% em termos reais. No entanto, o fator de destaque desta análise é que a economia teve que manter crescimento médio acima de 4% ao ano para que a situação fiscal dos Estados não se tornasse restritiva. Ainda assim, bastou um ano de recessão

<sup>8</sup> Para efeitos de análise estamos considerando tanto o volume financeiro das receitas tributárias estaduais como as transferências de recursos da União garantidas constitucionalmente.

para que 60% dos Estados fossem incapazes de fechar o exercício sem a necessidade de operações de crédito.

A despeito das aberturas de crédito, ainda vale destacar a alta dependência de volumes oriundos de transferências, em sua maior parte, da União. Seja através de aporte via cota-parte de fundos específicos ou por meio de transferências intragovernamentais. Em nove dos vinte e sete Estados, as transferências correntes mantiveram-se sistematicamente acima de 50% das receitas totais no triênio analisado. A dependência das transferências correntes afeta, principalmente, os Estados de menor porte sobretudo do Norte e Nordeste do país, como demonstrado pelo gráfico 9.



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária - Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Dois pontos merecem destaque: 1) a dependência de transferências dos Estados das regiões Norte e Nordeste e 2) o salto de qualidade dos serviços públicos que deixou de acontecer por falta de destinação adequada. O fato de 2008 ser um ano de eleições Estaduais e Municipais certamente afetou positivamente o saldo de recursos transferidos naquele ano, mas ainda assim, não é possível afirmar que este fator tenha alterado a estrutura da análise. Se retirarmos os Estados da região Sudeste desta análise, a média de transferências correntes e de capital sobre receitas totais do triênio aumenta 10,6% e se considerarmos apenas as regiões Norte e Nordeste, a média trienal sobe mais de 30%. Isto é, as transferências correntes e de capital costumavam responder por 55,59% das receitas totais dos Estados do Norte e Nordeste entre 2007 e 2009, demonstrando uma forte dependência dos recursos da União. Contudo, nota-se que a despesa per capita com Educação no CE era 6% superior a mesma rubrica do RJ em 2020, enquanto a despesa com saúde era 31% maior e a despesa per capita com transporte no CE era 4 vezes e meia a do RJ. Esta comparação nos indica que uma maior transferência de recursos para o RJ poderia melhorar os serviços prestados naquele Estado.

Um dos caminhos para isso seria complementar as transferências atualmente indexadas ao valor de tributos arrecadados. Já que a União não depende da arrecadação de tributos para execução de gastos, os serviços prestados pelos Estados da federação poderiam ser consideravelmente melhorados com a destinação de maiores dotações orçamentárias para os entes.

### O triênio 2018-2020: a saída draconiana

Destacamos que as análises anteriores utilizaram a base de dados da Execução Orçamentária dos Estados (EOE), enquanto a análise deste período utilizará os anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Apesar de apresentarem metodologias compatíveis, o rigor empírico nos recomenda evitar fazer comparações diretas entre os dados desta seção e os apresentados anteriormente. A fonte de dados para o período atual é mais farta e discriminada, o que nos possibilita seguir investigando nossas hipóteses de incom-

patibilidade entre estrutura de receitas e obrigações constitucionais dos entes subnacionais, bem como a dependência cíclica do volume arrecadado de tributos.

Feitas as ressalvas, o diagrama da RREO para o triênio 2018-2020 mostra uma situação fiscal estável dos Estados, com poucos registros de déficits primários no período. Estes resultados foram constatados apesar do fraco desempenho econômico da economia brasileira, que registrou taxas de crescimento do PIB de 1,78%; 1,41% e -4,06% em 2018, 2019 e 2020 respectivamente.

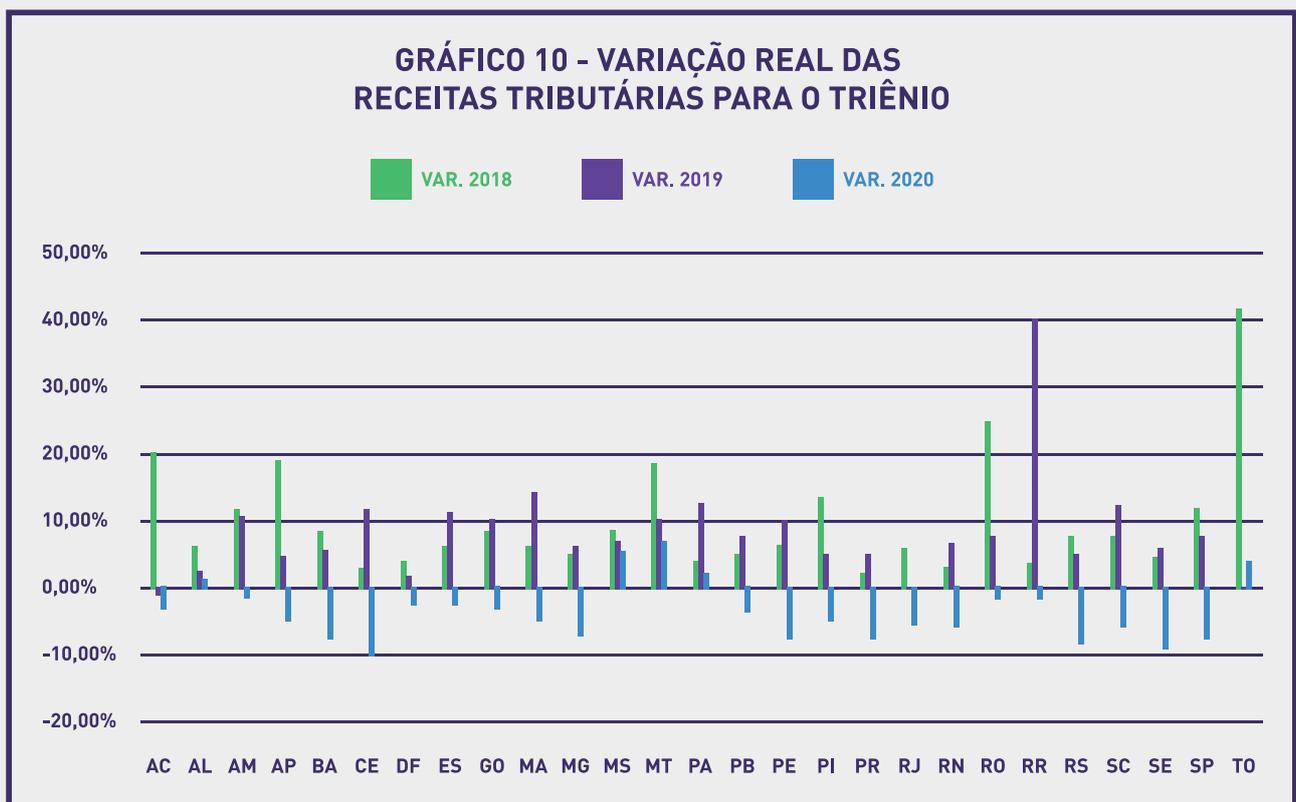
**DIAGRAMA IV – PERÍODOS DE DÉFICITS PINTADOS DE VERMELHO**

	2018	2019	2020
AC			
AL			
AM			
AP			
BA			
CE			
DF			
ES			
GO			
MA			
MG			
MS			
MT			
PA			
PB			
PE			
PI			
PR			
RJ			

RN			
RO			
RR			
RS			
SC			
SE			
SP			
TO			

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

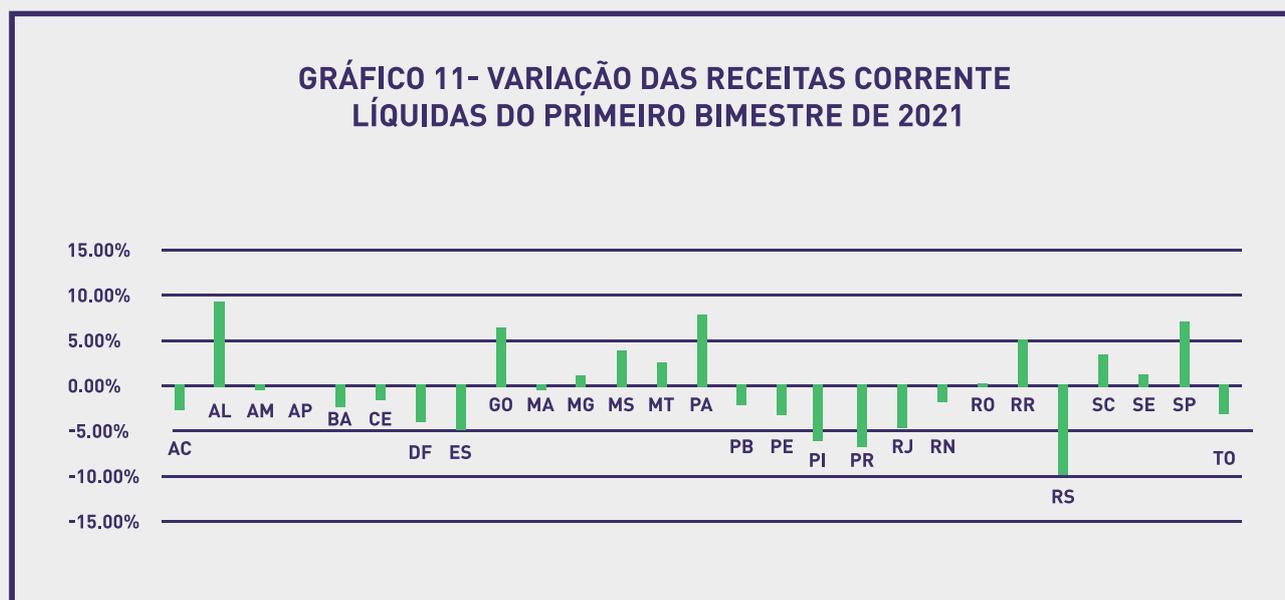
Contudo, a nossa hipótese de dependência cíclica das receitas segue válida até os dias de hoje. O gráfico 10 mostra a desaceleração das receitas para o período, fato que só não se converteu em déficits desta vez, por conta das transferências da União para complementar as receitas correntes e do novo regime fiscal implementado em 2016 pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos. Emenda esta, vale mencionar, que foi robustecida pelo Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar 159/2017. Com a crise da COVID-19, apenas cinco dos vinte e sete Estados não apresentaram queda real das receitas tributárias, mas mesmo para estes cinco Estados, com exceção do Tocantins, a variação apresentada foi menor do que a verificada no período anterior.



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

A desaceleração da arrecadação acompanhou o fraco desempenho econômico e os impactos da recessão de 2020 foram amenizados pelas transferências de recursos da União para os entes subnacionais naquele ano, deixando assim, os efeitos da recessão ainda mais evidentes no ano de 2021. A comparação da receita corrente líquida do primeiro bimestre de 2021 com

o mesmo período de 2020, mostra como a recessão enfrentada no ano em que a pandemia da COVID-19 iniciou segue afetando os Estados.

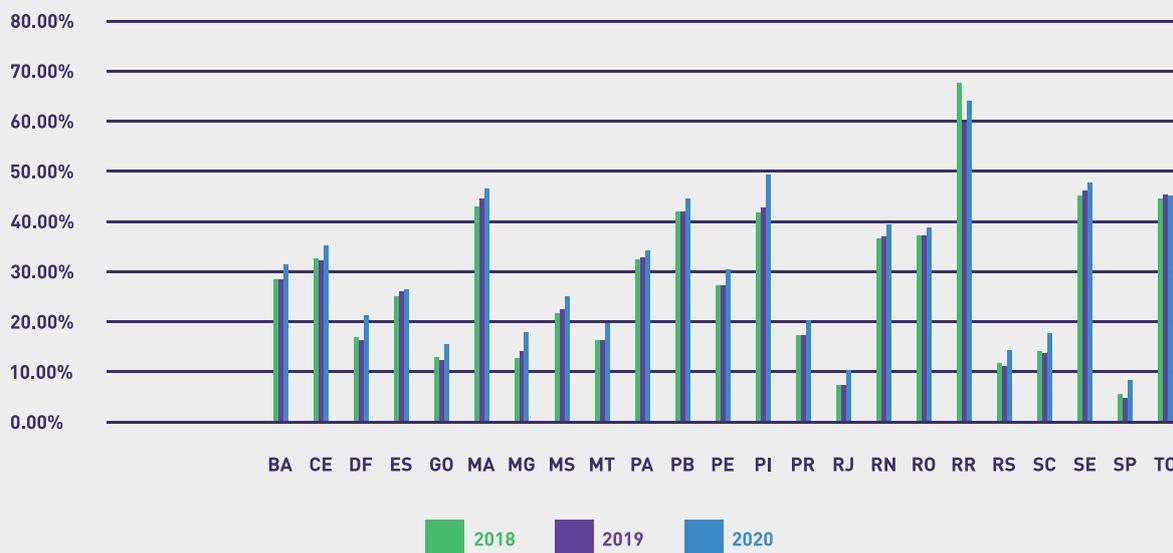


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

A participação das transferências correntes e de capital no total de receitas dos Entes manteve média de 31,87% no triênio (ver gráfico 12). Como de costume, estas receitas, em boa parte oriundas da União, representavam uma parcela maior das receitas totais nos Estados do Norte e Nordeste, onde a média trienal foi de 42,73%. As transferências da União devem ser vistas com bons olhos, já que costumam suplementar a insuficiência de receitas tributárias sem incorrer no ônus do serviço da dívida que as operações de crédito apresentam. Dito isso, a análise aqui não se prende sobre o quantum de transferência realizada, mas destacar que a União já representa uma fonte importante de receita dos Estados na estrutura fiscal atual. O fato a se pesar é que esta fonte de receitas está ainda muito atrelada ao valor arrecadado de impostos, o que as concede caráter pró-cíclico como as demais dotações de receitas. Do ponto de vista do planejamento das ações dos entes subnacionais e da provisão continuada dos serviços públicos conforme suas responsabilidades, o desejável seria que os entes contassem com uma fonte de receita mais perene e menos sujeita aos ciclos econômicos, já que boa parte de suas despesas não está sujeita a tais ciclos e, quando estão, tendem a aumentar na fases recessivas, quando as receitas caem.

## GRÁFICO 12- PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL NA RECEITA TOTAL DOS ESTADOS

### PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTE NA RECEITA TOTAL



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

As regiões brasileiras com maior destinação de transferência corrente de recursos são o Nordeste, que recebe cerca de 35% do total das transferências correntes e o Sudeste, destino de aproximadamente 24% do total das transferências correntes dos Estados. Juntas, essas regiões somam cerca de 59% da transferência de recursos e aproximadamente 69,21% da população brasileira. Ainda que seja um montante considerável dos recursos atualmente disponibilizados, a insuficiência destes fica constatada quando percebemos que a região Nordeste possui o menor gasto per capita com transporte e segurança pública entre todas as regiões do Brasil, mesmo possuindo a capital mais violenta do país e as três cidades grandes com maiores níveis de mortes violentas por cem mil habitantes<sup>9</sup>.

A título de complementação, o gráfico 13 exibe a parcela correspondente das receitas tributárias no volume total de receitas (barras pretas), deixando claro que a insuficiência de transferências da União afeta diretamente o volume do gasto per capita. A média nacional de receitas tributárias em 2020 foi de 49% das receitas totais (linha tracejada cinza), fato que constata a incapacidade de os Estados arcarem com suas despesas constitucionais e manterem seu bom funcionamento sem a injeção de transferências da União. Se dependessem apenas da receita tributária, todos os Estados teriam apresentado déficit primário em todos os anos de análise.

<sup>9</sup> Estas cidades são: Fortaleza, São Luiz, Aracaju (<https://istoe.com.br/capital-mais-violenta-do-brasil/>).

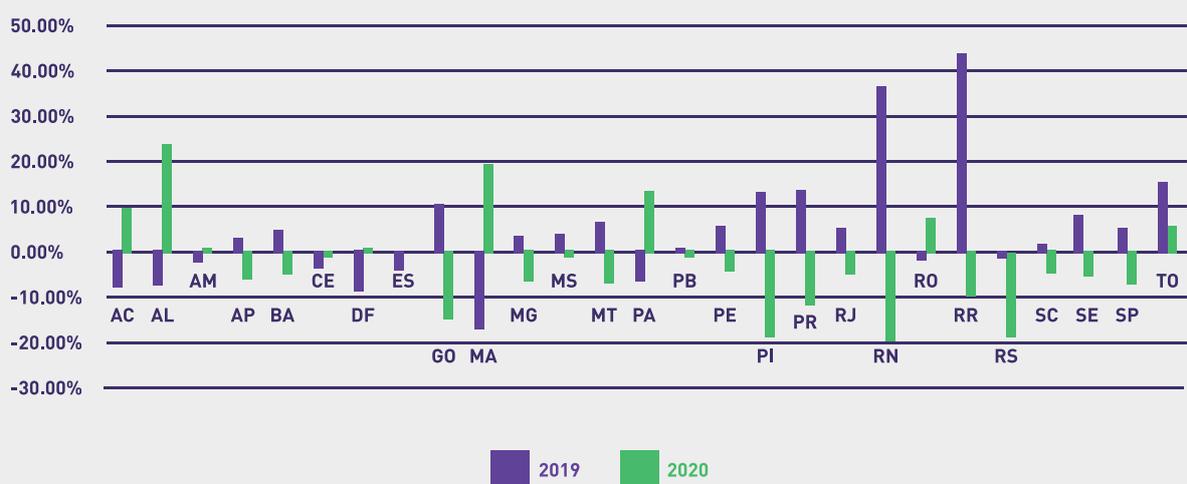
**GRÁFICO 13- PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA SOBRE RECEITA TOTAL DE 2020**



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Ressaltamos que o resultado fiscal positivo só foi atingido à custa de uma forte desaceleração dos gastos públicos. O gráfico 14 evidencia que, com exceção do Tocantins, todas as demais unidades da federação desaceleraram seus gastos em pelo menos um dos dois últimos exercícios financeiros.

**GRÁFICO 14 – TAXA REAL DE VARIAÇÃO DAS DESPESAS DOS ENTES (2019-2020)**

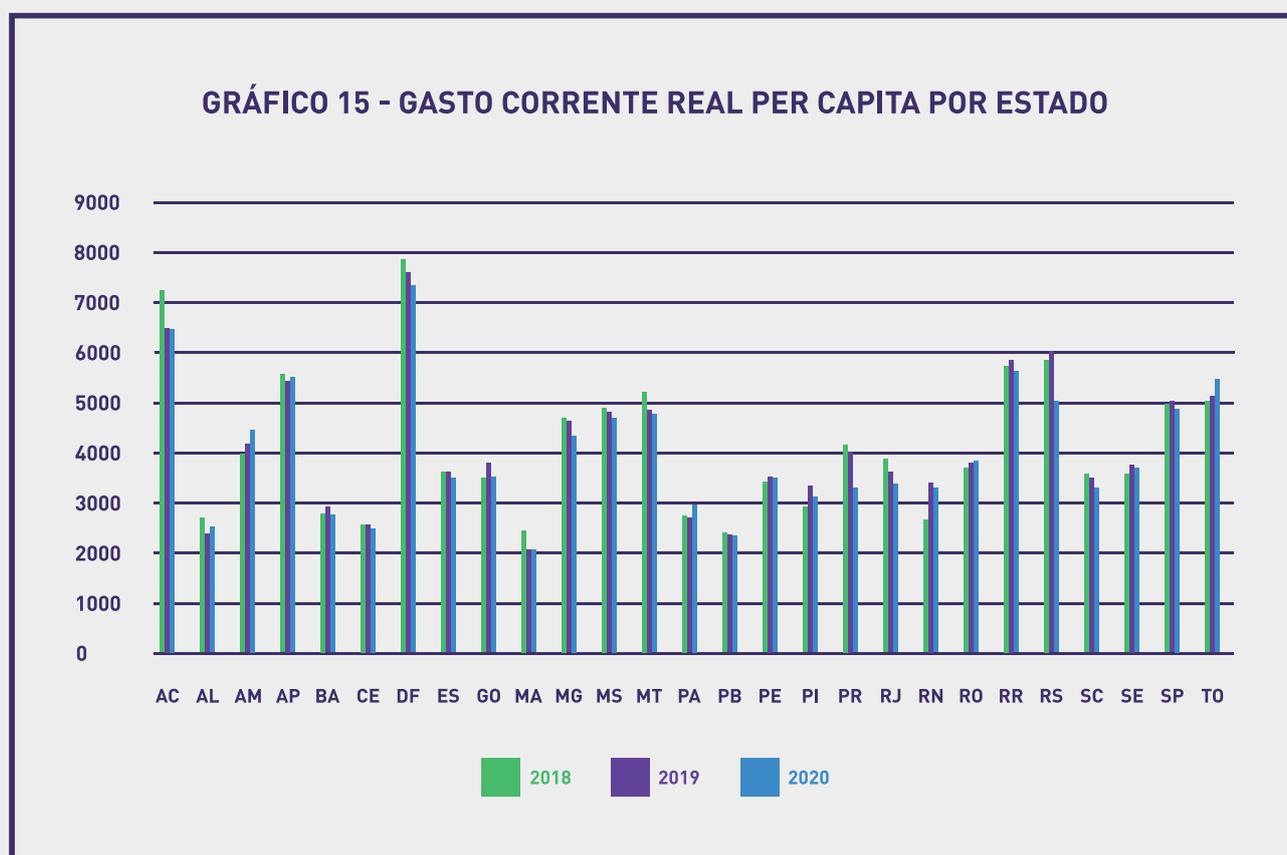


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Com isto, podemos perceber que há mais uma forma de atingir o resultado primário positivo na maior parte das Unidades Federativas. Se em meados dos anos 2000 essa meta foi atingida sustentando um crescimento médio real do produto acima dos 4%, desta vez o ingrediente utilizado foi um novo regime fiscal. Sem promover a correção da incompatibilidade da estrutura das receitas com as atribuições constitucionais dos Estados, apontado neste texto como a principal dificuldade dos Estados brasileiros, o novo regime de recuperação fiscal optou por dobrar a aposta na política de austeridade fiscal. A lei complementar 159/2017 busca tornar a LRF ainda mais punitiva e compatível com um ajuste fiscal que até então era inexecutável. Mais sobre esta lei será dito adiante.

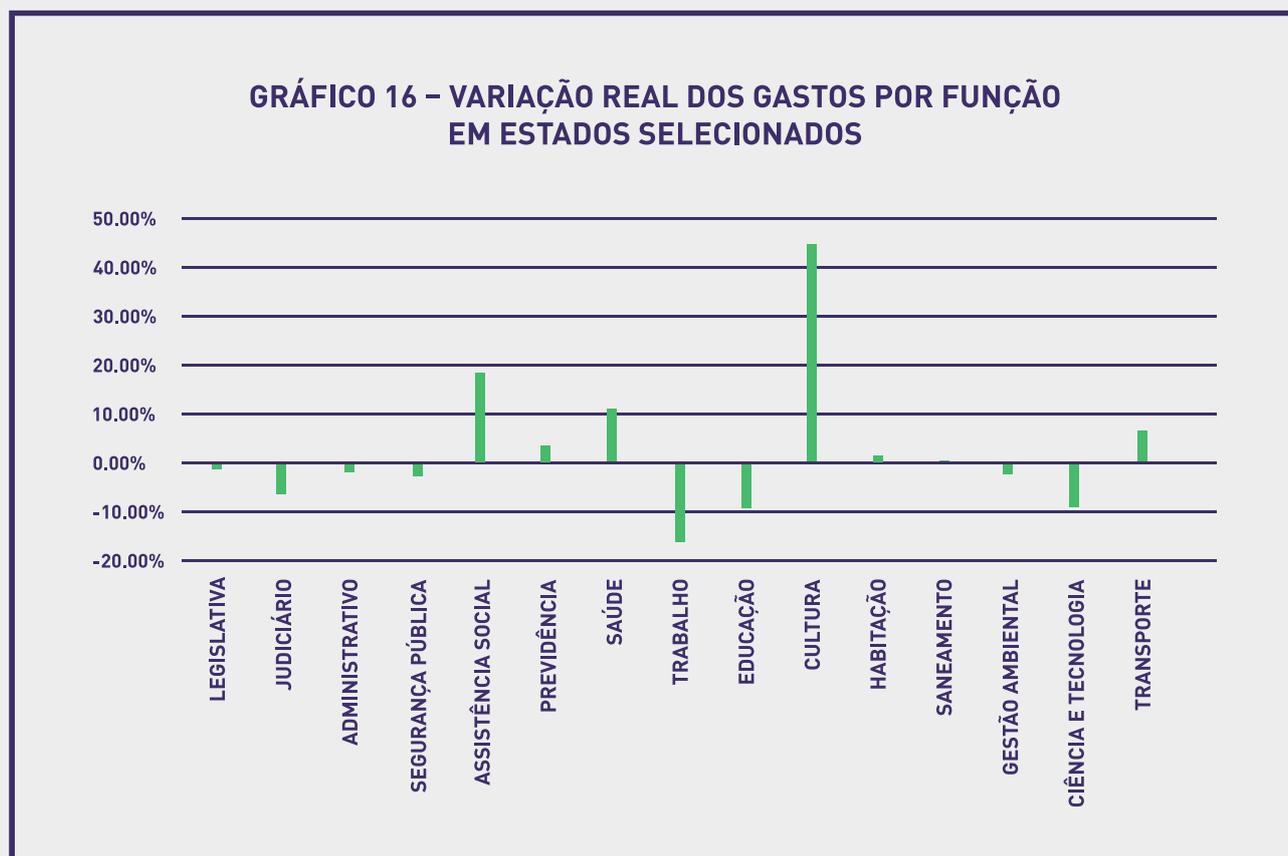
Atualmente, apenas o RJ aderiu ao regime de recuperação estabelecido pela lei complementar 159/2017, enquanto alguns outros Estados já entraram com liminar para antecipar seus efeitos constrangedores. Esta austeridade autoimposta, em grande medida, pode ser explicada pelo ambiente fiscalista instaurado no Brasil de forma muito forte desde a implementação da Emenda Constitucional do teto de gastos e, mais recentemente, a Emenda Constitucional 109, que restringe o limite da emenda anterior. Neste ambiente descrito, há uma espécie de sanção social para governadores e prefeitos que não sigam a cartilha da austeridade. Contudo, importa destacar o preço de se evitar esta sanção social imposta pelos grandes veículos midiáticos.

O gráfico 15 traz a dotação empenhada em valores constantes de 2018 para as despesas correntes per capita. Esta análise nos serve como aproximação do quanto cada Estado tem gastado na prestação de serviços para seus cidadãos. Apesar de na maioria dos casos não ter uma variação expressiva, sempre que registrada, esta variação tende a mostrar um decréscimo do gasto per capita. Fato que nos sugere que o superávit dos Estados só pôde ser mantido através do corte ou deterioração de serviços básicos à população.



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Ao evitar figurar na capa dos veículos midiáticos de alta circulação com o carimbo de “mal gestor”, os chefes do executivo buscam formular orçamentos cada vez mais austeros à custa de um enorme custo social, econômico e ambiental. A título de exemplificação, a região Norte possui o segundo menor gasto per capita na rubrica de Gestão Ambiental entre todas as regiões do país, mesmo possuindo a maior parte do território da floresta Amazônica. Tal fato cristaliza um dos custos que a denominada “responsabilidade fiscal” traz para a região e para toda sociedade. O gráfico 16 traz as funções de empenho que mais sofreram com o corte de gastos. Vale notar que a “gestão ambiental” é uma das afetadas pelo corte de despesas.



*Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.*

Cabe destacar que os gastos com saúde foram influenciados pela pandemia da COVID-19. Sendo assim, é notório que o ajuste fiscal impacta diretamente sobre educação, saneamento, ciência e tecnologia, transporte e outras áreas essenciais para o desenvolvimento da sociedade. Um destaque deve ser dado para o fato de os gastos com trabalho reduzirem, ao passo que o país passa dos 14 milhões de desempregados. Disto temos que a ausência de carimbo de “mau gestor” só é obtida à custa de severos cortes orçamentários, que impactam diretamente no bem-estar da população.

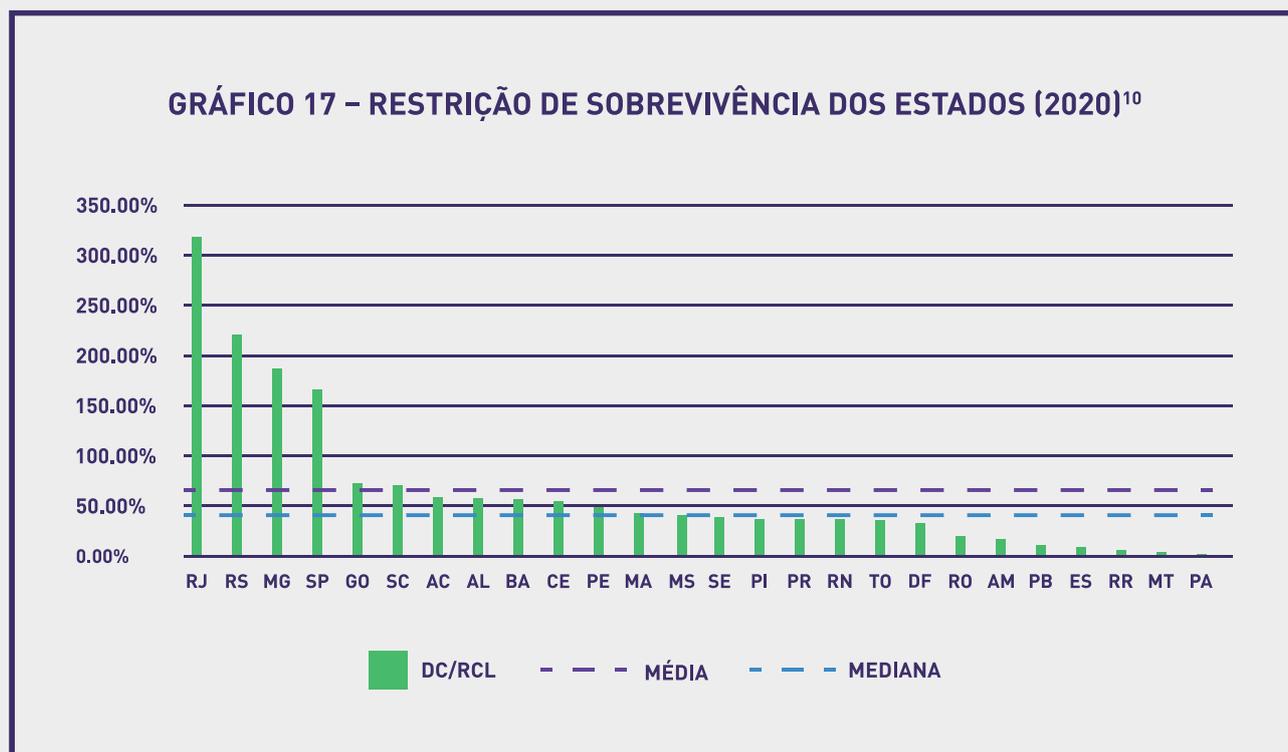
Finalmente, importa notar que não é somente a sanção social que induz a austeridade aos governadores. Como destacamos ao longo desta seção, os Estados devem recorrentemente buscar a União para renegociação de suas dívidas e, com a estrutura fiscal vigente, este socorro fica sujeito à uma série de restrições que, a despeito do projeto econômico que ganhou nas urnas, força o Estado à uma agenda que não só passa pela austeridade como também estimula a privatização.

## 2.2 Panorama Corrente do Endividamento Estadual: análise abaixo da linha

Feita esta análise da evolução fiscal dos Estados com base nos resultados acima da linha (fluxos de receitas e despesas), voltaremos nossa análise para o panorama atual dos Estados com base no resultado abaixo da linha (estoques de dívida). Enquanto a primeira focou na análise das despesas e receitas, agora olharemos para a dívida dos entes e sua capacidade de pagamento ou rolagem, o que chamaremos de “restrição de sobrevivência”. Em outras palavras, a restrição de sobrevivência de um ente não soberano é dada pela sua capacidade de arrecadar receitas suficientes para pagar os juros e amortizações incidentes sobre a dívi-

da do período ou então, pela sua capacidade de emitir dívida nova para rolar o estoque existente.

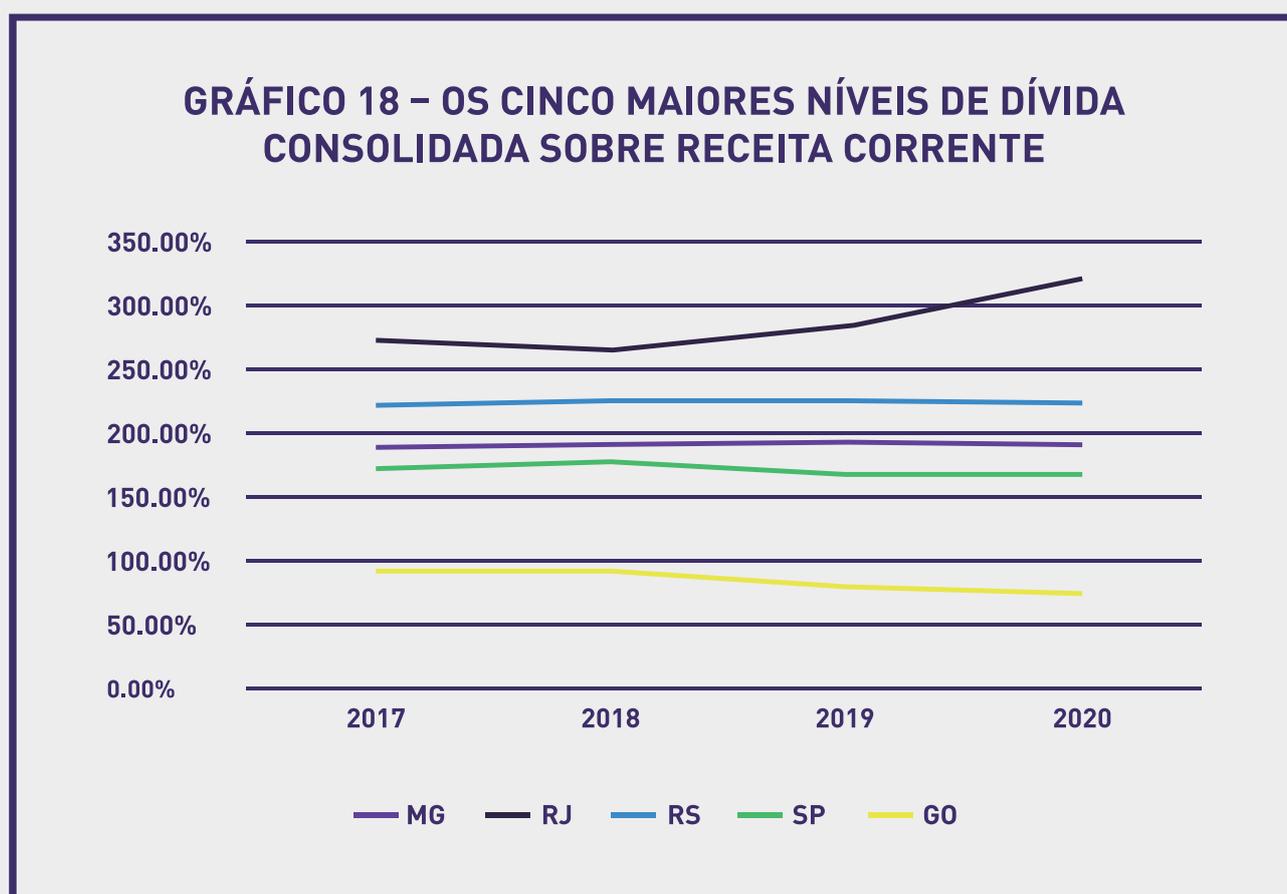
Seguindo o Anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), consideramos a razão da dívida consolidada sobre a receita corrente o indicador adequado da restrição de sobrevivência dos entes subnacionais. Isto é, quanto maior a dívida em relação a arrecadação corrente maior será sua dificuldade em pagar os serviços da dívida, considerando a dificuldade de rolagem constante por ora. Assim, o panorama fiscal ao final de 2020 tinha os Estados de RJ, RS, MG e SP (juntos com GO e SC constituem cerca de 50% da população Brasileira) como os entes com maior grau de restrição de sobrevivência, como mostra o gráfico 17.



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

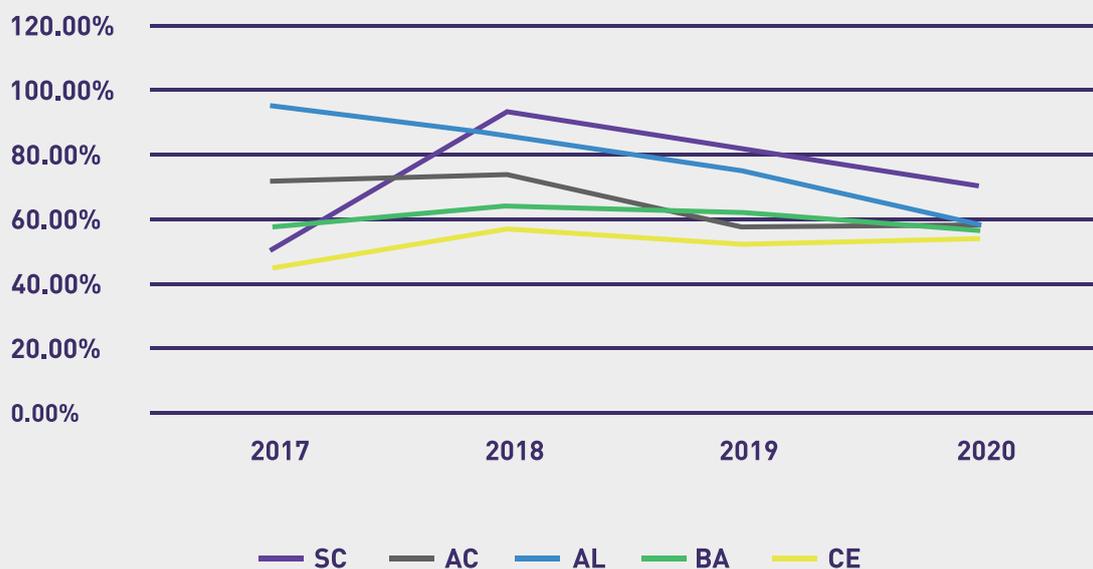
<sup>10</sup> O Estado do AP não entrou na análise pois a sua dívida consolidada líquida é negativa. Isto é, as deduções da receita são maiores do que sua dívida consolidada bruta.

GO e SC também se unem aos outros quatro como Unidades Federativas que contribuem para o aumento da média nacional de endividamento sobre receita corrente líquida ajustada (linha cinza tracejada do gráfico 17). O fato de termos apenas seis dos vinte e sete Estados acima da média aponta para uma má distribuição do endividamento, isto é, poucos Estados estão muito endividados em relação às suas receitas. Por isso, a análise sobre a mediana (linha preta tracejada do gráfico 17) pode contribuir no sentido de acrescentar AC, AL, BA e CE para, junto com RJ, RS, SP, MG, SC e GO, compor o grupo dos 10 (G10) Estados com maior nível de endividamento, formando a seleção de Entes a serem estudados. O gráfico 18 traz a trajetória recente da dívida consolidada sobre receitas correntes para os Estados com nível acima dos 100%, enquanto o gráfico 19 completa a análise para os demais Estados do G10.



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

## GRÁFICO 19 – DÍVIDA CONSOLIDADA SOBRE RECEITA CORRENTE DOS DEMAIS MEMBROS DO G10



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Um primeiro ponto a se destacar é que somente o RJ apresentou crescimento da restrição de sobrevivência. O caso fluminense se destacou pelo fato de combinar um aumento significativo da dívida consolidada com queda das receitas correntes. Como evidenciado pelo gráfico 14, o RJ teve variação negativa de gastos em 2020, o que aumenta a importância da queda da receita corrente tanto em um primeiro momento, aumentando o déficit e, consequentemente, a dívida, como em um segundo momento, quando esta queda reduz o denominador do indicador em questão (a receita líquida).

Se de um lado a capacidade destes Estados pagarem suas dívidas não alterou significativamente desde 2016, a capacidade de rolagem ficou mais difícil devido às restrições ao endividamento. Assim, se a restrição de sobrevivência deles não se deu pelo aumento da dificuldade em pagar por sua dívida, esta veio pelo lado da rolagem.

Segundo o Boletim de Finanças dos Entes subnacionais de 2020, em 2019, 81% da dívida contratual dos Estados eram garantidas pela União ou faziam parte da reestruturação fiscal, da qual o Tesouro é credor. Ou seja, aproximadamente 80% das dívidas estaduais eram com o governo federal e cerca de 75% do serviço da dívida pago pelos Estados eram destinados à União ou aos bancos públicos. Nestes casos, temos o setor público sendo seu próprio credor, de forma que, no agregado, quando somamos os balanços orçamentários do Governo geral, pouco menos de 20% da dívida consolidada dos entes não seria “compensada” na demonstração contábil por um ativo de igual valor. Da análise final, já que a União é a principal credora das dívidas estaduais, as condições por ela impostas são responsáveis pela maior parte da restrição de sobrevivência das Unidades Federativas em análise.

O atual regime fiscal só permite que a União garanta novos empréstimos para Estados que receberem a classificação A ou B no índice de Capacidade de Pagamento (CAPAG). Este índice

foi modificado em 2017 e sua metodologia final leva em consideração três indicadores em conjunto: o endividamento (calculado como a relação dívida consolidada/receita líquida), a poupança corrente (calculado como a razão entre receitas correntes e despesas correntes) e liquidez (calculado como a razão entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa). No caso dos primeiros critérios, estes serão classificados entre A, B (classificações de bom pagador) e C (nota para mal pagador). Já o indicador de liquidez receberá apenas classificação de A ou C. No final da apuração, a combinação das classificações colocará o ente dentro de uma taxonomia e somente aqueles classificados como “bom pagadores” contarão com a garantia da União para novos empréstimos. Assim sendo, os Estados com notas abaixo de B terão que buscar financiamento externo junto a bancos privados e instituições de crédito, se sujeitando à taxa de juros cobrada. Para aqueles com a nota abaixo de B, a restrição de sobrevivência pode ser forte ainda que tenham baixo nível de Dívida Consolidada sobre receita corrente líquida.

Como sugerido na análise acima da linha, os Estados possuem uma recorrente necessidade de renegociação da dívida por conta, essencialmente, do descompasso entre suas estruturas de receitas, determinadas principalmente pela fase cíclica da economia, e suas despesas, principalmente fixadas por obrigações constitucionais. Se este momento de renegociação chegar sem que o Estado obtenha o selo de “bom pagador”, medidas ainda mais restritivas de ajuste são exigidas, como foi o caso do RRF.

Em 2020, apenas o RJ tinha aderido ao RRF, mas a mencionada sanção social levou RS, MG, GO, RN e AP entrarem com liminares para acionar alguns gatilhos da LC 159/2017. Para se ter uma ideia do tamanho da tragédia social implantada pelo atual RRF, as despesas orçamentárias reais per capita com educação caíram mais de 10% no RS, mais de 11% em MG, mais de 30% em GO e mais de 20% no RJ. Com cortes de investimentos em educação da magnitude implementada, os Estados acabam comprometendo o desenvolvimento de médio e longo prazo em prol de um ajuste fiscal de curto prazo.

#### DIAGRAMA V – CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS

	2018	2019	2020	2021
AC	B	B	B	B
AL	B	B	B	B
AM	B	B	B	B
AP	B	C	SUSPENSA	SUSPENSA
BA	C	C	C	B
CE	B	B	B	B
DF	C	C	UFC	C
ES	A	A	A	A
GO	C	C	C	C
MA	C	C	C	C
MG	NÃO CONSTA	D	D	D
MS	C	C	C	C
MT	C	C	C	C
PA	B	B	B	B
PB	B	B	B	B

PE	C	C	C	C
PI	C	B	C	B
PR	B	B	B	B
RJ	D	D	D	D
RN	C	C	C	C
RO	B	B	A	A
RR	C	C	C	C
RS	D	D	D	D
SC	C	C	C	C
SE	C	C	C	C
SP	B	B	B	B
TO	C	C	C	C

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes subnacionais de 2019 e 2020 – Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Apenas cinco Estados conseguiram melhorar sua CAPAG de 2020 para 2021 e, com isso, ter acesso às garantias da União, são eles: BA, MS, MT, PE e PI. Absolutamente em todos os casos é possível constatar uma variação positiva na receita real um período antes do Estado receber a revisão positiva de sua capacidade de pagamento. No caso de MT, que saiu de nota C direto para A, houve aumento da receita de 10% em 2019 e outro aumento da ordem de 11% em 2020. Vale mencionar que em 2020, as receitas tributárias de MT aumentaram apenas 6,7%, enquanto as receitas advindas de transferências correntes cresceram mais de 20%, maior parte (cerca de 87%) oriunda da União. Fato que proporcionou o efeito direto do aumento da receita corrente líquida e o efeito indireto de redução da dívida consolidada. Ainda assim, o gasto real per capita com educação no Estado caiu em mais de 7%, o que nos leva a questionar esta análise míope de classificar o Estado com base apenas em indicadores quantitativos da dívida, sem se considerar a qualidade do gasto e seu impacto de longo prazo, como é o caso da Educação, que comprovadamente<sup>11</sup> possui efeitos positivos de médio e longo prazo.

Finalmente, a análise dos resultados abaixo da linha nos mostra que, apesar de o corte de gastos implementado pelo novo regime fiscal ter reduzido os déficits estaduais, não melhoraram a qualidade dos gastos e tampouco solucionaram o desajuste da estrutura fiscal corrente com as obrigações constitucionais. Desta forma, a única maneira de conseguir reduzir os déficits primários estaduais e ainda garantir os direitos constitucionais prometidos seria perante manutenção de uma taxa de crescimento acima de 4%, assim como meados da primeira década deste século. Contudo, além da estrutura fiscal vigente ter acionado novos mecanismos de entraves ao crescimento, como a EC do teto de gastos, os Estados brasileiros ainda ficariam à mercê de um bom desempenho econômico nacional, que não é uma variável sob o controle dos Entes subnacionais. Sendo assim, na ocasião de períodos de desaceleração do nível de atividade econômica, os Estados inevitavelmente sofrerão a deterioração do seu quadro fiscal.

Baseado na análise de aspectos institucionais, na seção 1, e na análise empírica sobre a situação fiscal dos Estados, seguimos para a seção 3, em que propomos uma estrutura fiscal

<sup>11</sup> Ver Cruz et al (2010).

que compatibilize as atribuições constitucionais dos Entes subnacionais com o regime orçamentário e que seja capaz de organizar Estados e União em uma estratégia de desenvolvimento conjunto, promovendo investimento público com gastos sociais em áreas prioritárias, mirando sempre o caráter funcional do dispêndio e não seu volume quantitativo, como fazem as ineficientes regras vigentes.

### 3. Uma Proposta de Reforma para Sustentabilidade Orçamentária dos Estados

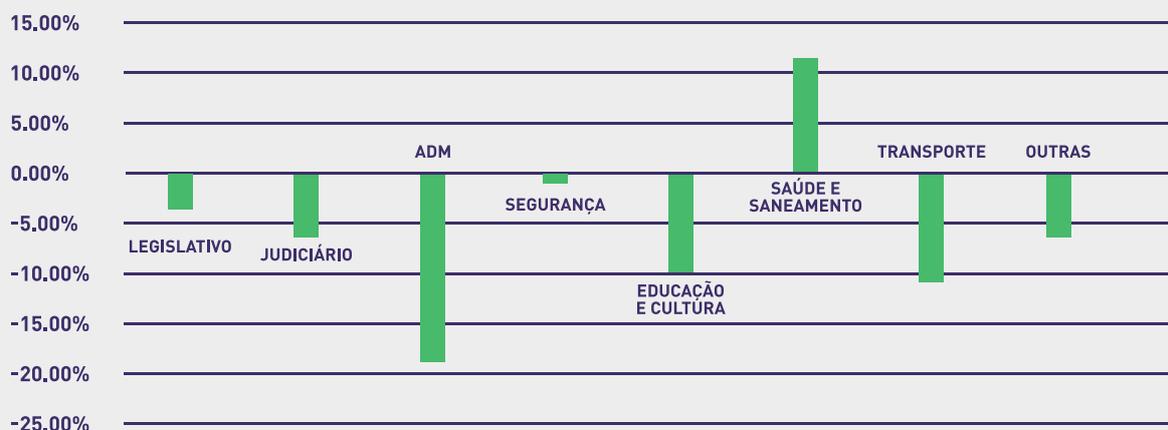
Diante do histórico dos aspectos institucionais apresentados na seção 1 e da análise dos dados desenvolvida na seção 2, o diagnóstico das finanças dos entes subnacionais no Brasil aponta para existência de um problema estrutural, que impede tanto a sustentabilidade orçamentária das Unidades Federativas quanto o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos de qualidade para população. Enquanto a descentralização das funções do Estado brasileiro para os entes subnacionais pode ser considerado um avanço na melhor adequação das políticas públicas à realidade de cada local, não foi estabelecido um mecanismo de financiamento desses gastos que seja compatível com as demandas da sociedade. Regras fiscais como a LRF e o Teto de Gastos (incluindo o teto da EC109) impõem restrições ao processo democrático de orçamentação como justificativa para melhorar qualitativamente o gasto.

Enquanto a percepção de um problema orçamentário dos entes subnacionais está longe de ser uma novidade, adotamos uma interpretação que difere da explicação utilizada pela maioria dos economistas que atribuem o endividamento e os déficits orçamentários à ineficiência de gestão de governadores e prefeitos. Isso não significa negar a existência de ineficiência de gestão e possíveis problemas ligados ao desvio de recursos, mas tais fatores não poderiam explicar as dificuldades recorrentes pelas quais praticamente todos os entes subnacionais passam, independentemente de

orientação política dos chefes do executivo. O federalismo contemporâneo brasileiro, cujas principais características foram estabelecidas durante a década de 1990 em um contexto de ajuste fiscal rigoroso acompanhado de privatização de empresas estatais, é o principal entrave ao pleno cumprimento das atribuições constitucionais dos entes subnacionais e também à sustentabilidade dos orçamentos dos Estados e Municípios. Assim, independentemente do programa de governo que ganhe nas urnas, estas regras impõem a austeridade fiscal como única saída possível para os Estados. Não por acaso, desde que o Teto de Gastos entrou em vigor, o total das despesas per capita média caiu ano após ano (veja Gráfico 20). No agregado, entre 2016 e 2020, o gasto per capita dos Estados caiu 4,89% em termos reais.

A função de despesas Administrativas se destaca pela queda superior a 18% para o período. No entanto, gastos com Educação, Cultura e Transporte também sofreram com o contingenciamento de despesas engendrado pelo novo regime fiscal baseado na austeridade, como evidencia o gráfico abaixo. A variação positiva da função de Saúde e Saneamento foi fortemente influenciada pelos gastos excepcionais de enfrentamento do Coronavírus em 2020. Até o período anterior ao surgimento do vírus, o gasto per capita médio por Estado tinha caído 2,64% em termos reais. Para o caso do RJ, mesmo o evento da pandemia não foi suficiente para evitar a queda do gasto real per capita com saúde e saneamento para o período.

**GRÁFICO 20 – VARIAÇÃO DA MÉDIA DO GASTO PER CAPITA POR ESTADO NO PERÍODO DO TETO DO GASTO**



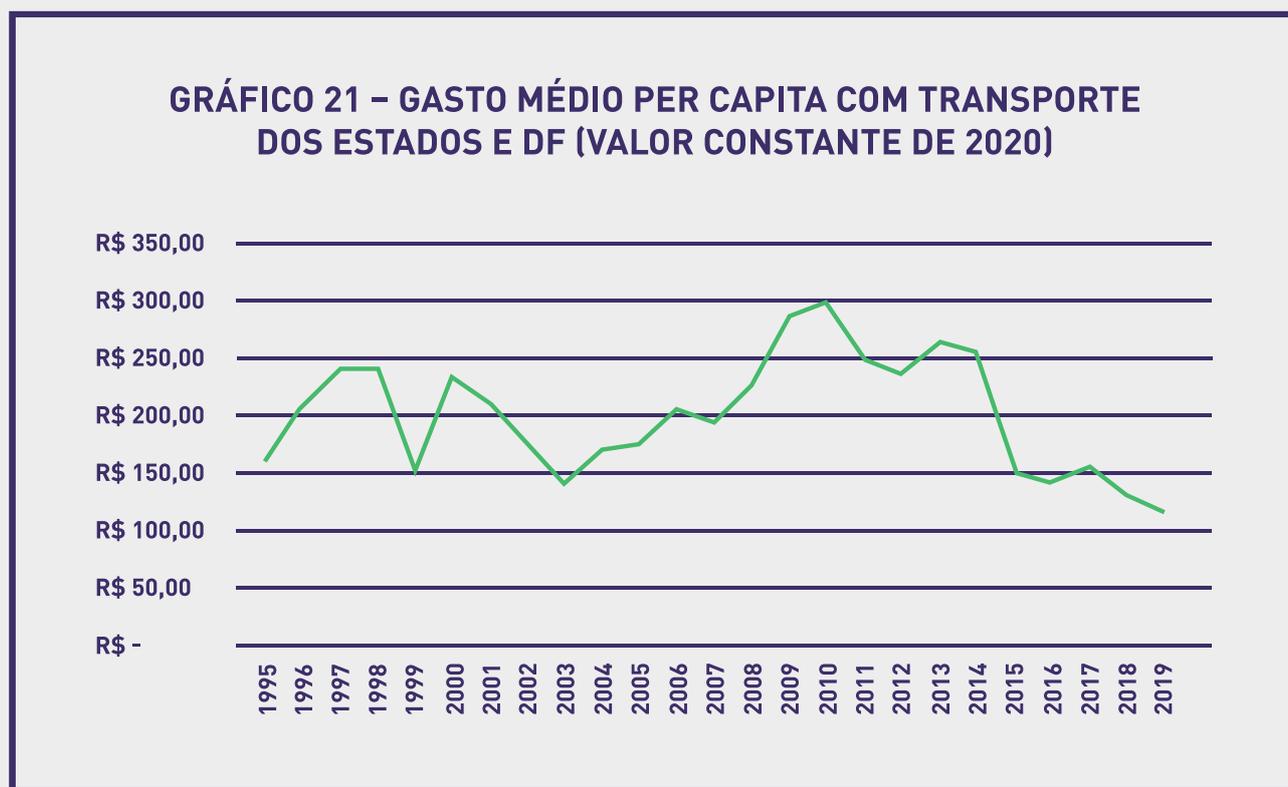
Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Dentro da justificativa da Emenda do teto de gastos poderíamos notar que seus formuladores acreditavam que a “melhora” da qualidade dos gastos seria obtida com a queda dos gastos administrativos, legislativo e judiciário. Ainda que tenha havido redução de gastos nestas áreas, tal queda não foi acompanhada por aumento de gastos nas áreas que a nossa Carta Magna julgou prioritárias como Educação, segurança e transporte. O corolário deste arranjo fiscal ineficiente e falido foi um enorme dano social em busca de superávit fiscal. Ao tentar evitar o déficit fiscal, o “ajuste democrático”<sup>12</sup> do novo regime fiscal promoveu o déficit social, o déficit democrático, o déficit de saúde, o déficit educacional, déficit de transporte, déficit de segurança entre tantas outras consequências que poderiam ser consideradas afrontas à CF/1988.

A partir disso, verificamos o desafio de propor a solução destes outros déficits (social, democrático etc.) sem que os Estados ampliem suas respectivas restrições de sobrevivência. Para o desenho institucional que compatibilize estas demandas, dividiremos a análise desta seção pelo lado dos gastos e pelo lado das receitas. Pelo lado dos gastos, primeiro faremos uma análise das áreas prioritárias para os Estados de acordo com as atribuições de competência estabelecidas pela CF/1998, são elas: Saúde, Educação, Segurança e Transporte. Os Estados de TO, RR e AC possuem a maior média per capita de gastos com transporte. A média elevada destes Estados para o período 1995-2020 reflete a transformação de infraestrutura pela qual estes entes passaram (em momentos distintos do período). Desta forma, constranger o limite do gasto não se refletiria em uma melhoria da qualidade do serviço prestado, pelo contrário, poderia desestimular o comportamento ideal de seus governantes. Assim, levando em conta a maior média anual gasta pelos Estados em conjunto dentro do período de análise, a quantia de R\$300,00 per capita (registrada em 2010 e ajustada a valores constantes de 2020 pelo IPCA) seria o mínimo necessário do qual se partir para a boa manutenção do serviço de transporte na maior parte dos Estados. Devido às singularidades

<sup>12</sup> O termo “ajuste democrático” aqui é usado como referência ao ajuste que foi feito na democracia para fazer o que sobrou deste sistema caber no orçamento. Este “ajuste democrático” se contrapõe à proposta deste texto de organizar o regime fiscal para que toda a CF/1988 caiba no orçamento.

presentes em cada Estado de um país com extensão territorial continental, muito provavelmente alguns Estados precisarão ultrapassar esta soma de recursos anuais.



Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Já os Estados de RJ, RO e AC registraram as maiores médias em gastos per capita com segurança entre 1995 e 2020. O valor gasto com segurança per capita nestes Estados chega a ser, por exemplo, mais de duas vezes a média per capita do valor despendido pelo Ceará, Estado com a capital mais violenta do país. Ou então, um pouco menos de 70% maior do que o gasto per capita do Estado de SP, berço da maior facção criminosa da América Latina. Se o gasto relativamente alto do RJ e relativamente baixo do CE não parecem capazes de solucionar o problema com a violência, temos evidências de que o estrangulamento das despesas só torna o desafio ainda mais complexo sem estimular qualquer nível de eficiência. Assim, considerando a maior média anual de gastos agregados com segurança (registrada em 2019 e ajustada a valores constantes de 2020), a importância de R\$452,00 per capita por ente subnacional aparece como o mínimo possível para conseguir prover este serviço delegado pela nossa Constituição.

**GRÁFICO 22 – GASTO MÉDIO PER CAPITA COM SEGURANÇA DOS ESTADOS E DF (VALORES CONSTANTES DE 2020)**



Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Analisando a função orçamentária de Saúde e Saneamento, DF, RR e AC compõem o grupo dos três entes com maior média de despesas per capita do período (1995-2020). A discrepância de gastos per capita com saúde e saneamento ganha contornos dramáticos quando comparamos a média dos gastos do DF (de R\$1.430,17 per capita a valores de 2020 entre 1995 e 2020) com a média do MA (de R\$238,14 per capita a valores e 2020 entre 1995 e 2020), já influenciada pelo aumento dos gastos com a Pandemia da COVID-19. O MA ostenta a trágica marca de ter o menor gasto per capita com saúde e saneamento já registrado na RREO, incríveis R\$16,76 (a valores de 2020) registrados em 2000. Assim, mantendo o método de utilizar a média agregada do ano de maior gasto per capita do período, teríamos que o piso mínimo para o gasto com saúde e saneamento deveria ser de R\$727,52 (ajustado pelos preços de 2020).

**GRÁFICO 23 – GASTO MÉDIO PER CAPITA COM SAÚDE E SANEAMENTO DOS ESTADOS E DF (VALORES CONSTANTES DE 2020)**



Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Os entes do DF, AP e AC estão entre os três com maiores níveis de despesas per capita com educação e cultura. O fato desta função orçamentária representar investimentos estratégicos para o desenvolvimento econômico do país, torna sintomático que a soma do gasto per capita médio (entre 1995 e 2020) destes três Estados supramencionados (DF, AP e AC) seja 88% maior do que o gasto per capita médio dos quatro Estados da região Sudeste, que juntos somam mais de 42% da população brasileira em 2020. O fato de o gasto per capita com educação e cultura no Estado mais populoso do país (SP) ser 50% inferior ao do DF sugere que boa parte da nossa população está deixando de receber investimentos em montantes adequados para sua formação. Dentro dos parâmetros adotados para as demais funções orçamentárias já analisadas, o mínimo desejado para o gasto per capita com educação e cultura seria de R\$833,79.

**GRÁFICO 24 – GASTO MÉDIO PER CAPITA COM EDUCAÇÃO E CULTURA DOS ESTADOS E DF (VALORES CONSTANTES DE 2020)**



Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Ao utilizar este mesmo método para as demais funções orçamentárias agregadamente, temos que a média máxima nacional de gasto per capita foi do distrito federal e corresponde a um total médio de R\$4.265,81 por ano (valor de 2020) entre 1995 e 2020. Dentre estas funções remanescentes, o gasto administrativo representa a maior parcela dos gastos, mas também se somam gastos com Esporte, Lazer, Trabalho, Habitação, Gestão Ambiental entre outros. Mantendo a metodologia anterior, de considerar a média anual de todos os entes, a recomendação seria de um gasto per capita de, no mínimo, R\$2.974,00 por ente.

**GRÁFICO 25 – GASTO MÉDIO PER CAPITA COM AS DEMAIS FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DOS ESTADOS E DF (VALORES CONSTANTES DE 2020)**



Fonte: Sisconfi. Elaboração Própria.

Assim, para que busquemos prover os meios de cada ente ofertar um serviço de qualidade para seus cidadãos, consideramos que o mínimo per capita por função orçamentária apresentado na tabela abaixo deva ser gasto anualmente:

<b>Tabela I - Dotação per capita por fundo orçamentário (em valor de 2020)</b>	
<b>Função orçamentária</b>	<b>Dotação per capita</b>
Transporte	R\$ 300,00
Segurança	R\$ 452,00
Saúde e Saneamento	R\$ 727,52
Educação e Cultura	R\$ 833,79
Demais Funções	2974,00

Com base nos dados apresentados nesta subseção, criamos um índice de déficit de cidadania que tem como objetivo sintetizar e pontuar mais claramente a necessidade de cada Estado por fundos para atingir um patamar mínimo de gastos per capita que garanta o pleno exercício da cidadania à população.

## O Índice do Déficit de Cidadania

A desigualdade da capacidade de arrecadação tributária das diferentes Unidades da Federação somada às diversas realidades quanto ao tamanho relativo dos encargos financeiros de endividamento em períodos anteriores, tornam a capacidade de gasto e, consequentemente, o fornecimento de infraestrutura e serviços públicos uma matéria inequivocamente discrepante em todo o país. Enquanto alguns Estados conseguem prover serviços públicos básicos com maior consistência, qualidade e abrangência (mesmo os Estados em melhores condições ficam aquém do que seria o funcionamento adequado proposto pela Constituição), outros podem enfrentar grandes dificuldades até mesmo para o funcionamento mínimo dos serviços básicos. Isso significa que mesmo com seus direitos constitucionalmente garantidos, os cidadãos de diversos Estados (senão de todos), não têm na prática a garantia do pleno exercício de sua cidadania.

Uma medida objetiva para o tamanho da insuficiência da infraestrutura e serviços públicos básicos é de difícil confecção e, até onde conhecemos, ainda não foi estabelecida dentro da literatura econômica nacional. Sugerimos para essa tarefa, o conceito do déficit de cidadania e a criação de um índice do déficit de cidadania (IDC) que auxilie a mensuração de quanto cada Estado é deficitário na garantia dos direitos básicos determinados constitucionalmente para seus cidadãos. Ressaltamos que a metodologia utilizada para confecção do IDC possui importantes limitações e não deve ser utilizada como instrumento único para formulação de políticas públicas, que deve ser complementada por uma análise interdisciplinar que reconheça mais adequadamente os gastos mais necessários para assegurar

a cidadania plena.

O déficit de cidadania para cada Unidade Federativa consiste na diferença entre o gasto per capita realizado por cada governo estadual em comparação a um nível de gasto per capita que é fixado como parâmetro mínimo para considerarmos que não há déficit no provimento de infraestrutura e serviços públicos. Para calcularmos o déficit de cidadania, utilizamos dados anuais entre 1995 e 2020 de gasto per capita de todos os Estados, desagregados entre as cinco principais rubricas: Segurança (1); Educação e Cultura (2); Saúde e Saneamento (3); Transporte (4); Habitação e Urbanismo (5). Para cada uma das rubricas, os gastos per capita foram deflacionados e, então, foi estabelecido como parâmetro a média nacional do gasto per capita mais elevado verificado para cada Estado ao longo do período estabelecido. Ou seja, o parâmetro é um nível de gasto per capita que já foi realizado em algum momento das últimas duas décadas e meia e, portanto, não pode ser considerado inviável. A diferença do gasto per capita dos demais Estados em relação a esse parâmetro indica o tamanho do déficit de cidadania em cada uma das rubricas. Por fim, calculamos também o déficit de cidadania para o total dos gastos per capita dos Estados, indicando o déficit de cidadania total. A partir do cálculo do déficit de cidadania podemos calcular o IDC, em que resultados variando entre 0 e 0.99 indicam a existência de um déficit de cidadania que é maior quanto mais próximo de zero, resultado igual a 1 indica que o gasto per capita cumpre o parâmetro mínimo para se aproximar das garantias constitucionais e resultados acima de 1 indicam quanto os gastos per capita estão acima do parâmetro mínimo. Temos, então, o IDC-segurança; IDC- educação; IDC-saúde; IDC-transporte; IDC-habitação e o IDC-total.<sup>13</sup>

Algumas considerações devem ser feitas

<sup>13</sup>O IDC-total inclui também os gastos do legislativo, judiciário, administração e outras funções. Os dados do IDC-legislativo, IDC-judiciário, IDC-administração e IDC-outras funções podem ser encontrados no anexo II.

acerca das limitações desta metodologia de análise. Primeiro, trata-se de uma metodologia voltada a aspectos quantitativos sem levar em consideração aspectos qualitativos dos gastos, ou seja, desconsidera quanto dos gastos se traduzem diretamente em serviços públicos de qualidade para a população. Esse é um fator de grande relevância dado que profissionais altamente qualificados para prestação dos serviços públicos não estão igualmente distribuídos e disponíveis no território nacional e, por isso, os gastos de algumas Unidades Federativas podem ter impacto menor na oferta real de infraestrutura e serviços públicos. Outro problema que pode surgir como consequência de uma análise puramente quantitativa é que assumimos como hipótese simplificadora que gasto mais elevado é sempre mais desejável, quando na realidade isso nem sempre é verdade. Tomando como exemplo um gasto per capita mais elevado com segurança pode indicar uma debilidade em outras políticas públicas que deveriam ser encaminhadas pelos Estados e, portanto, não indicam necessariamente uma garantia mais ampla de cidadania. Nesse caso, somente uma avaliação qualitativa dos gastos com segurança, feita por especialistas no tema, poderiam identificar se um aumento dos gastos per capita seria adequado e desejável para aprimorar a cidadania.

Por outro lado, o IDC permite, ainda que simplificada, identificar as principais desigualdades regionais no provimento de infraestrutura e serviços públicos. Justamente o que é uma limitação - a falta de critérios qualitativos - permite uma análise mais geral e homogênea entre os diferentes Estados e pontua quais são os locais mais necessitados de fundos provenientes de transferências da União para o cumprimento das atribuições constitucionais. Para o propósito de servir como parâmetro para regra fiscal de transferência da União, que estamos propondo neste trabalho, o critério quantitativo é o mais adequado, cabendo a adição de critérios qualitativos - que consideramos indispensáveis - aos órgãos executores e fiscalizadores.

A seguir, apresentamos os dados do IDC, que demonstram a predominância ampla de posição deficitária de cidadania em praticamente todos os Estados, confirmando os dados apresentados na seção 2 e a análise institucional na seção 1. Nas tabelas em que os índices estão compilados, os valores abaixo de 1, que indicam déficit de cidadania, estão marcados com a cor vermelha, para facilitar a visualização. Na tabela 2, o IDC-segurança mostra que todos os Estados tiveram média deficitária e que o conjunto dos Estados teve média anual deficitária em todo o período.

Tabela 2: IDC - Segurança

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	SC	RS	SE	SP	TO	Média por ano	
1995	0.4	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	1.9	0.4	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.1	0.5	0.2	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.31
1996	0.3	0.3	0.3	0.1	0.2	0.0	2.0	0.5	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.1	0.6	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.33
1997	0.0	0.2	0.3	0.1	0.3	0.1	2.0	0.5	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.1	0.5	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.33
1998	0.0	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	1.9	0.6	0.3	0.1	0.3	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.4	0.5	0.2	0.6	0.2	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.37
1999	0.6	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	2.2	0.5	0.3	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.7	0.2	0.6	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.39
2000	0.8	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	2.5	0.5	0.3	0.0	0.6	0.5	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.7	0.3	0.1	0.3	0.4	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.43
2001	0.8	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	2.0	0.4	0.4	0.0	0.7	0.5	0.4	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.9	0.3	0.1	0.3	0.5	0.5	0.4	0.6	0.4	0.4	0.36
2002	0.9	0.3	0.5	0.7	0.3	0.2	2.8	0.5	0.4	0.2	0.6	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	1.0	0.3	0.7	0.5	0.4	0.5	0.4	0.6	0.4	0.4	0.54
2003	0.9	0.3	0.4	0.7	0.3	0.2	0.6	0.6	0.4	0.2	0.6	0.7	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.9	0.3	0.7	0.6	0.5	0.6	0.4	0.6	0.5	0.5	0.47
2004	0.8	0.4	0.4	0.8	0.3	0.2	0.2	0.5	0.5	0.2	0.6	0.6	0.6	0.2	0.2	0.3	0.0	0.1	0.9	0.3	0.7	0.6	0.4	0.6	0.4	0.5	0.5	0.5	0.44
2005	0.8	0.4	0.5	0.8	0.0	0.2	0.2	0.5	0.4	0.2	0.7	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.9	0.3	0.7	0.6	0.5	0.7	0.4	0.6	0.5	0.5	0.47
2006	0.8	0.5	0.5	0.9	0.4	0.2	0.1	0.5	0.5	0.2	0.7	0.7	0.7	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	1.0	0.4	0.8	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.53
2007	1.0	0.5	0.5	1.0	0.4	0.2	0.1	0.7	0.6	0.2	0.8	0.9	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	1.0	0.5	0.9	0.9	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.59
2008	1.1	0.6	0.6	1.2	0.4	0.3	0.2	0.6	0.5	0.3	0.8	0.9	0.8	0.4	0.4	0.4	0.2	0.4	1.0	0.5	1.1	1.1	0.4	0.1	0.6	0.7	0.7	0.7	0.62
2009	1.3	0.7	0.6	1.3	0.4	0.3	0.3	0.6	0.6	0.3	0.9	0.9	0.9	0.4	0.4	0.5	0.3	0.4	0.7	0.6	1.2	1.0	0.6	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.69
2010	1.2	0.7	0.6	1.1	0.4	0.3	0.3	0.7	0.6	0.4	0.9	0.8	0.9	0.4	0.4	0.6	0.3	0.4	0.7	0.5	1.2	1.0	0.7	0.7	1.0	0.5	0.9	0.9	0.69
2011	1.1	0.7	0.7	1.3	0.5	0.3	0.3	0.7	0.6	0.3	1.0	1.0	1.0	0.5	0.5	0.6	0.2	0.4	0.8	0.5	1.3	0.9	0.5	0.7	0.9	0.8	1.1	1.1	0.71
2012	1.2	0.7	0.8	0.1	0.6	0.5	0.6	0.7	0.6	0.3	0.7	1.1	0.9	0.5	0.5	0.6	0.2	0.5	0.9	0.7	1.3	0.8	0.6	0.6	1.0	0.6	1.0	1.0	0.69
2013	1.2	0.8	0.7	0.2	0.5	0.4	0.6	0.7	0.6	0.3	0.7	0.9	0.9	0.6	0.6	0.6	0.1	0.5	1.1	0.5	1.2	1.0	0.6	0.6	0.8	0.5	1.0	1.0	0.68
2014	1.4	0.8	0.8	0.2	0.5	0.5	0.7	0.7	0.8	0.4	1.2	0.9	0.8	0.6	0.6	0.6	0.0	0.5	1.1	0.5	1.3	1.2	0.6	0.7	0.8	0.6	0.9	0.9	0.73
2015	1.2	0.7	0.7	1.3	0.5	0.4	0.5	0.7	1.0	0.4	1.4	0.9	1.0	0.5	0.5	0.5	0.2	0.6	1.1	0.5	1.2	1.3	0.6	0.6	0.8	0.6	0.9	0.9	0.76
2016	1.1	0.6	0.7	1.1	0.6	0.4	0.5	0.7	0.9	0.4	1.3	1.0	1.1	0.6	0.6	0.5	0.4	0.7	1.1	0.6	0.9	1.4	0.6	0.6	0.7	0.5	1.0	1.0	0.77
2017	1.2	0.7	0.7	1.1	0.5	0.5	0.5	0.7	1.0	0.5	1.3	1.0	1.1	0.6	0.6	0.5	0.5	0.8	1.0	0.5	0.9	1.5	0.7	0.6	0.7	0.5	1.0	1.0	0.79
2018	1.3	0.7	0.8	1.1	0.6	0.5	0.5	0.7	0.9	0.5	1.3	0.8	1.1	0.6	0.6	0.6	0.4	0.7	1.1	0.5	0.9	1.3	0.8	0.6	0.7	0.5	1.1	1.1	0.79
2019	1.4	0.6	0.9	1.3	0.6	0.6	0.5	0.6	1.0	0.5	1.3	0.8	1.3	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6	1.0	0.6	0.9	0.8	0.8	0.6	0.8	0.5	1.3	1.3	0.79
2020	1.0	0.7	0.9	1.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.8	0.5	1.3	0.8	1.3	0.6	0.6	0.5	0.4	0.6	1.0	0.5	1.0	1.1	0.8	0.6	0.7	0.5	1.2	1.2	0.78
<b>Média</b>	<b>0.92</b>	<b>0.51</b>	<b>0.55</b>	<b>0.80</b>	<b>0.72</b>	<b>0.71</b>	<b>0.38</b>	<b>0.87</b>	<b>0.74</b>	<b>0.30</b>	<b>0.38</b>	<b>0.59</b>	<b>0.37</b>	<b>0.56</b>	<b>0.42</b>	<b>0.27</b>	<b>0.26</b>	<b>0.43</b>	<b>0.87</b>	<b>0.41</b>	<b>0.85</b>	<b>0.78</b>	<b>0.54</b>	<b>0.54</b>	<b>0.59</b>	<b>0.55</b>	<b>0.70</b>	<b>0.70</b>	<b>0.58</b>

Na tabela 3, o IDC-educação mostra que apenas quatro Estados - AC, AP, DF e RR - não tiveram índices compatíveis com déficit. Em relação à média anual, considerando todos os Estados, nenhum ano entre 1995 e 2020 esteve fora da posição de déficit.

Tabela 3: IDC - Educação

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	SC	RS	SE	SP	TO	Média por ano
1995	0.9	0.2	0.5	2.4	0.3	0.2	1.7	0.4	0.3	0.2	0.5	0.4	0.6	0.3	0.3	0.2	0.3	0.5	0.5	0.3	0.4	1.1	0.3	0.4	0.4	0.6	0.5	0.54
1996	0.9	0.3	0.5	1.4	0.3	0.2	1.6	0.4	0.4	0.3	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.5	0.5	0.3	0.4	1.2	0.6	0.4	0.4	0.7	0.6	0.53
1997	0.9	0.2	0.5	1.1	0.4	0.3	1.8	0.4	0.3	0.2	0.5	0.4	0.5	0.3	0.3	0.2	0.3	0.6	0.4	0.4	0.5	1.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.6	0.51
1998	0.0	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	1.2	0.3	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.2	0.0	0.2	0.1	0.2	0.3	0.1	0.4	0.1	0.3	0.3	0.2	0.3	0.2	0.22
1999	0.9	0.3	0.5	1.1	0.4	0.3	2.7	0.6	0.4	0.2	0.6	0.6	0.6	0.3	0.5	0.3	0.4	0.7	0.9	0.6	0.5	1.4	0.4	0.3	0.5	0.7	0.6	0.63
2000	1.2	0.3	0.6	1.2	0.4	0.4	1.7	0.4	0.4	0.2	0.7	0.8	0.5	0.3	0.5	0.2	0.3	0.5	0.9	0.6	0.6	1.7	0.7	0.5	0.5	0.7	0.7	0.65
2001	1.1	0.4	0.6	1.2	0.4	0.5	1.6	0.4	0.5	0.4	0.6	0.7	0.4	0.3	0.6	0.2	0.4	0.5	0.7	0.7	0.6	1.5	0.5	0.6	0.6	0.9	0.8	0.66
2002	1.1	0.4	0.6	1.3	0.3	0.5	1.5	0.3	0.5	0.4	0.6	0.5	0.4	0.3	0.4	0.2	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	1.5	0.7	0.6	0.5	0.9	0.8	0.62
2003	1.1	0.4	0.5	1.2	0.3	0.5	1.0	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.2	0.5	0.5	0.8	0.4	0.5	1.5	0.7	0.6	0.5	0.9	0.8	0.60
2004	1.1	0.4	0.6	1.4	0.3	0.4	0.8	0.5	0.5	0.2	0.4	0.6	0.5	0.3	0.3	0.2	0.4	0.5	0.6	0.4	0.6	1.2	0.5	0.6	0.4	0.9	0.7	0.57
2005	1.3	0.3	0.6	1.2	0.4	0.4	0.9	0.6	0.5	0.3	0.4	0.5	0.6	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	1.3	0.4	0.6	0.5	0.9	0.7	0.59
2006	1.3	0.3	0.7	1.5	0.4	0.5	1.1	0.6	0.6	0.3	0.4	0.6	0.6	0.3	0.4	0.3	0.3	0.6	0.8	0.5	0.6	1.6	0.4	0.6	0.6	0.9	0.7	0.65
2007	1.6	0.4	0.7	1.6	0.4	0.5	1.1	0.6	0.6	0.3	0.5	0.7	0.7	0.4	0.4	0.3	0.4	0.8	0.8	0.6	0.7	2.0	0.4	0.5	0.6	1.0	0.9	0.72
2008	1.8	0.4	0.8	1.9	0.4	0.6	1.9	0.6	0.6	0.4	0.5	0.7	0.8	0.4	0.4	0.4	0.2	0.9	0.8	0.6	0.8	1.9	0.7	0.6	0.6	1.1	1.1	0.82
2009	1.8	0.4	0.7	1.8	0.4	0.7	2.1	0.7	0.6	0.4	0.5	0.8	0.8	0.4	0.5	0.4	0.5	1.0	0.7	0.6	0.9	1.7	0.7	0.6	0.7	1.1	1.0	0.83
2010	1.7	0.4	0.8	1.8	0.4	0.8	2.2	0.6	0.7	0.4	0.5	0.7	0.8	0.4	0.6	0.5	0.5	1.0	0.7	0.6	0.9	1.7	0.8	0.6	0.8	1.0	0.9	0.85
2011	1.6	0.4	0.9	1.8	0.5	0.8	2.3	0.6	0.7	0.4	0.6	0.9	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	1.0	0.7	0.6	0.9	1.7	0.8	0.6	0.6	1.3	1.0	0.88
2012	1.7	0.5	0.9	1.9	0.5	0.5	2.2	0.6	0.7	0.5	0.6	0.9	0.9	0.5	0.6	0.5	0.5	1.0	0.8	0.8	0.9	1.6	0.9	0.7	0.7	1.0	1.1	0.88
2013	1.8	0.5	0.9	1.9	0.4	0.4	2.1	0.5	0.7	0.5	0.6	0.8	0.9	0.5	0.6	0.5	0.7	1.0	0.6	0.7	0.9	1.8	0.5	0.6	0.6	1.1	1.0	0.85
2014	1.7	0.5	0.9	1.8	0.4	0.4	2.2	0.6	0.9	0.5	0.6	0.7	0.8	0.5	0.7	0.5	0.5	1.1	0.6	0.7	0.8	1.6	0.5	0.6	0.6	1.0	0.9	0.84
2015	1.6	0.4	0.8	1.6	0.4	0.4	3.1	0.4	0.8	0.4	0.5	0.7	0.8	0.5	0.6	0.4	0.5	1.0	0.5	0.5	0.8	1.5	0.5	0.6	0.5	1.0	0.8	0.81
2016	1.6	0.3	0.7	1.5	0.4	0.4	2.2	0.4	0.8	0.4	0.6	0.8	0.7	0.5	0.6	0.4	0.5	1.1	0.5	0.5	0.8	1.5	0.4	0.5	0.5	0.9	0.9	0.76
2017	1.7	0.3	0.8	1.4	0.4	0.4	1.8	0.4	0.9	0.5	0.6	0.8	0.9	0.5	0.6	0.4	0.6	1.2	0.4	0.5	0.7	1.7	0.4	0.5	0.5	0.9	0.9	0.76
2018	1.8	0.3	0.9	1.5	0.4	0.4	1.8	0.4	0.8	0.5	0.5	0.8	1.0	0.5	0.6	0.4	0.6	1.0	0.5	0.5	0.8	1.1	0.4	0.5	0.5	0.9	0.9	0.75
2019	1.8	0.4	0.9	1.5	0.4	0.4	1.8	0.4	0.9	0.5	0.5	0.7	0.9	0.5	0.6	0.4	0.6	0.9	0.4	0.5	0.8	1.3	0.4	0.6	0.5	0.9	0.9	0.75
2020	1.6	0.4	0.9	1.4	0.4	0.4	1.7	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	0.5	0.6	0.3	0.4	0.9	0.3	0.4	0.8	1.1	0.4	0.5	0.5	0.8	0.8	0.69
Média	1.37	0.36	0.70	1.47	0.37	0.44	1.76	0.46	0.59	0.36	0.51	0.65	0.67	0.39	0.48	0.33	0.43	0.77	0.61	0.51	0.70	1.45	0.53	0.54	0.53	0.87	0.80	0.69

Através da tabela 4, vemos que o IDC-saúde não foi deficitário para a média do período em apenas três Estados - AC, DF e RR - sendo que o conjunto dos Estados teve média de índice abaixo de 1 em cada todos os anos do período.

Tabela 4: IDC - Saúde

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano	
1995	0.8	0.1	0.3	0.5	0.2	0.2	1.6	0.5	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.8	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	0.4	0.31
1996	0.8	0.1	0.4	0.6	0.2	0.1	1.5	0.5	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.7	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.30
1997	0.9	0.0	0.4	0.5	0.3	0.1	1.7	0.6	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	1.1	0.2	0.2	0.4	0.2	0.3	0.34	
1998	0.9	0.2	0.4	0.4	0.3	0.1	1.6	0.4	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.9	0.2	0.2	0.5	0.4	0.3	0.34	
1999	0.8	0.3	0.4	0.4	0.2	0.1	2.9	0.3	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	1.0	0.2	0.2	0.4	0.4	0.2	0.37	
2000	1.1	0.4	0.2	0.5	0.2	0.2	1.7	0.4	0.1	0.0	0.3	0.2	0.1	0.2	0.4	0.1	0.2	0.1	0.3	0.4	0.2	1.0	0.2	0.3	0.4	0.4	0.3	0.37	
2001	1.1	0.2	0.7	0.8	0.3	0.3	1.6	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.5	0.3	0.3	0.9	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.43	
2002	0.9	0.2	0.8	0.8	0.3	0.2	1.8	0.3	0.3	0.1	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.7	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.42	
2003	0.9	0.3	0.8	0.9	0.3	0.3	1.1	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3	0.6	0.4	0.4	0.8	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.45	
2004	0.9	0.3	0.8	1.0	0.5	0.3	1.2	0.4	0.4	0.1	0.3	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.7	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.49	
2005	1.0	0.5	0.9	0.8	0.5	0.3	1.2	0.5	0.4	0.2	0.3	0.4	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.7	0.5	0.5	0.9	0.4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.54	
2006	1.2	0.4	1.0	1.0	0.5	0.5	1.4	0.6	0.5	0.2	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.8	0.5	0.6	1.1	0.4	0.5	0.6	0.6	0.8	0.61	
2007	1.2	0.4	1.0	1.5	0.5	0.3	1.7	0.6	0.6	0.2	0.4	0.5	0.6	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4	0.7	0.7	0.6	1.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.9	0.69	
2008	1.5	0.5	1.1	1.3	0.5	0.3	1.6	0.7	0.6	0.4	0.4	0.6	0.6	0.5	0.5	0.7	0.8	0.5	0.8	0.7	0.7	1.8	0.4	0.4	0.7	0.7	1.1	0.76	
2009	1.8	0.6	1.3	1.2	0.6	0.4	1.5	0.9	0.6	0.4	0.5	0.6	0.7	0.4	0.6	0.8	0.6	0.5	0.5	0.7	0.8	1.9	0.5	0.7	0.8	0.8	1.1	0.80	
2010	1.7	0.5	1.3	1.2	0.6	0.5	1.5	0.9	0.6	0.4	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.8	0.5	0.5	0.5	0.6	0.8	1.7	0.6	0.6	0.8	0.8	1.1	0.80	
2011	1.7	0.6	1.2	1.2	0.7	0.5	1.8	0.9	0.6	0.4	0.5	0.6	0.6	0.4	0.5	0.8	0.5	0.5	0.5	0.7	0.9	1.8	0.7	0.7	0.8	0.8	1.2	0.82	
2012	1.9	0.7	1.1	1.5	0.7	0.5	2.0	0.9	0.7	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.8	0.5	0.5	0.5	0.7	0.9	2.1	0.7	0.7	0.8	0.8	1.3	0.87	
2013	1.7	0.5	1.1	1.4	0.6	0.5	2.1	0.9	0.7	0.4	0.6	0.5	0.6	0.4	0.5	0.8	0.6	0.5	0.5	0.6	0.9	1.7	0.7	0.7	0.7	0.8	1.4	0.82	
2014	2.1	0.8	1.2	1.5	0.7	0.6	2.0	1.0	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.9	0.7	0.7	0.5	0.6	0.8	1.4	0.7	0.6	0.8	0.8	1.6	0.88	
2015	1.7	0.6	1.0	1.2	0.6	0.5	3.5	0.9	0.7	0.5	0.6	0.6	0.7	0.4	0.5	0.8	0.6	0.6	0.5	0.6	0.9	1.7	0.7	0.6	0.7	0.8	1.3	0.87	
2016	1.6	0.5	1.0	1.3	0.6	0.6	2.7	0.8	0.7	0.5	0.5	0.6	0.4	0.4	0.5	0.7	0.6	0.6	0.4	0.6	0.8	1.8	0.7	0.6	0.7	0.7	1.3	0.82	
2017	1.6	0.5	0.8	1.2	0.6	0.6	1.6	0.8	0.8	0.5	0.6	0.7	0.7	0.4	0.5	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.9	2.0	0.7	0.6	0.7	0.7	1.3	0.81	
2018	1.6	0.5	0.9	1.2	0.7	0.6	1.6	0.9	0.8	0.5	0.5	0.7	0.7	0.5	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.9	1.8	0.7	0.7	0.7	0.7	1.5	0.82	
2019	1.5	0.5	0.9	1.2	0.7	0.6	1.4	0.8	0.8	0.4	0.6	0.6	0.7	0.4	0.4	0.7	0.7	0.6	0.4	0.5	0.8	1.7	0.7	0.6	0.7	0.7	1.4	0.79	
2020	1.8	0.6	1.1	1.7	0.7	0.6	1.5	1.0	0.8	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.5	0.9	0.8	0.7	0.5	0.6	1.0	1.7	0.8	0.7	0.9	0.8	1.5	0.90	
Média	1.33	0.42	0.86	1.04	0.49	0.37	1.76	0.67	0.48	0.29	0.39	0.42	0.46	0.37	0.36	0.53	0.44	0.41	0.48	0.50	0.61	1.34	0.46	0.47	0.60	0.60	0.88	0.63	

Na tabela 5, o IDC-transporte foi deficitário na média do conjunto de todos os Estados em todos os anos do período, sendo que apenas quatro Estados - AC, DF, RR e TO - não tiveram média de índice abaixo de 1.

Tabela 5: IDC - Transporte

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano	
1995	1.9	0.1	0.7	0.2	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.3	0.0	0.4	1.6	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.8	0.34
1996	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.9	0.2	0.3	0.1	0.0	1.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	2.0	0.4	0.8	0.2	0.3	2.9	0.43	
1997	0.6	0.0	0.1	0.2	0.4	0.2	1.0	0.2	0.6	0.0	0.0	1.0	0.4	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.5	0.0	0.0	2.2	0.3	0.5	0.2	2.8	1.8	0.50	
1998	1.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.3	1.1	0.2	1.0	0.0	0.0	1.2	0.7	0.2	0.1	0.0	0.1	0.4	0.4	0.0	0.6	2.3	0.6	0.3	0.6	0.5	1.4	0.50	
1999	0.3	0.0	0.1	0.3	0.2	0.2	1.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.3	0.3	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.0	0.1	2.2	0.3	0.2	0.2	0.4	1.2	0.32	
2000	0.8	0.1	0.3	0.4	0.0	0.2	1.6	0.2	0.2	0.2	0.1	0.6	0.5	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.4	0.1	0.1	3.4	0.3	0.3	0.2	0.4	2.2	0.48	
2001	1.0	0.0	0.2	0.7	0.1	0.1	0.6	0.1	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	2.7	0.3	0.3	0.2	0.4	1.9	0.44	
2002	1.1	0.1	0.1	0.7	0.1	0.1	0.6	0.0	0.2	0.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.1	0.4	0.0	0.2	0.3	0.1	0.6	0.3	0.2	0.3	0.2	0.4	2.2	0.37	
2003	0.8	0.2	0.1	0.4	0.1	0.1	0.6	0.0	0.2	0.1	0.2	0.5	0.4	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.1	0.4	2.0	0.30	
2004	1.1	0.2	0.3	0.9	0.1	0.1	0.7	0.1	0.3	0.0	0.3	0.6	0.5	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.1	0.5	1.9	0.35	
2005	1.1	0.2	0.3	0.8	0.1	0.1	0.8	0.2	0.3	0.0	0.3	0.6	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.6	1.6	0.36	
2006	1.8	0.1	0.4	0.8	0.1	0.1	0.9	0.4	0.2	0.1	0.3	0.4	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	1.1	0.2	0.2	0.3	0.4	1.4	0.42	
2007	1.7	0.1	0.3	0.6	0.1	0.1	0.9	0.5	0.2	0.1	0.4	0.2	0.5	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	1.2	0.2	0.3	0.1	0.7	1.5	0.40	
2008	1.9	0.1	0.1	1.0	0.1	0.2	0.9	0.5	0.3	0.2	0.4	0.7	0.5	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.6	1.1	0.1	0.1	0.3	1.0	1.4	0.47	
2009	3.1	0.2	0.2	0.7	0.1	0.4	1.3	0.7	0.3	0.2	0.4	0.6	1.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.5	1.3	0.2	0.4	0.3	1.1	1.4	0.60	
2010	2.6	0.5	0.2	0.5	0.2	0.5	1.4	0.7	0.4	0.3	0.3	1.1	0.5	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.6	1.2	0.5	0.2	0.5	1.1	1.8	0.62	
2011	1.8	0.2	0.3	0.7	0.2	0.3	0.9	0.5	0.3	0.1	0.2	1.2	0.6	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	0.4	0.1	0.4	1.9	0.3	0.3	0.4	1.0	0.9	0.51	
2012	1.3	0.2	0.2	0.7	0.1	0.3	1.1	0.6	0.3	0.2	0.2	0.8	0.4	0.1	0.2	0.4	0.2	0.2	0.5	0.2	0.5	2.3	0.2	0.3	0.3	0.7	0.6	0.49	
2013	1.1	0.2	0.2	1.2	0.1	0.4	1.8	0.7	0.6	0.2	0.3	0.9	0.7	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.7	0.1	0.7	1.1	0.2	0.3	0.2	1.0	0.8	0.54	
2014	0.9	0.3	0.2	0.8	0.1	0.5	1.3	0.7	0.7	0.2	0.3	1.5	0.8	0.2	0.2	0.2	0.5	0.2	0.7	0.1	0.4	0.8	0.2	0.4	0.2	0.9	1.3	0.53	
2015	0.4	0.1	0.1	0.2	0.1	0.4	1.2	0.3	0.4	0.2	0.1	0.4	0.5	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2	0.8	0.0	0.3	0.6	0.1	0.4	0.1	0.7	0.3	0.31	
2016	0.3	0.1	0.1	0.3	0.1	0.3	1.1	0.3	0.2	0.2	0.1	0.6	0.6	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	0.4	0.2	0.4	0.1	0.7	0.6	0.30	
2017	0.2	0.2	0.1	0.6	0.1	0.3	1.0	0.3	0.4	0.2	0.1	0.7	0.8	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.3	0.5	0.2	0.4	0.1	0.7	0.4	0.32	
2018	0.2	0.3	0.1	0.3	0.1	0.4	1.2	0.3	0.3	0.2	0.1	0.7	0.5	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	0.3	0.28	
2019	0.1	0.3	0.2	0.4	0.1	0.3	1.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.6	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.2	0.3	0.1	0.2	0.1	0.4	0.3	0.24	
2020	0.3	0.4	0.1	0.4	0.1	0.3	1.0	0.6	0.1	0.1	0.1	0.7	0.6	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.5	0.2	0.1	0.2	0.1	0.5	0.4	0.29	
<b>Média</b>	<b>1.06</b>	<b>0.17</b>	<b>0.20</b>	<b>1.54</b>	<b>0.12</b>	<b>0.25</b>	<b>1.01</b>	<b>0.34</b>	<b>0.33</b>	<b>0.13</b>	<b>0.18</b>	<b>0.69</b>	<b>0.53</b>	<b>0.17</b>	<b>0.11</b>	<b>0.18</b>	<b>0.16</b>	<b>0.23</b>	<b>0.33</b>	<b>0.11</b>	<b>0.33</b>	<b>1.21</b>	<b>0.24</b>	<b>0.31</b>	<b>0.22</b>	<b>0.71</b>	<b>1.28</b>	<b>0.41</b>	

O IDC-habitação, compilado na tabela 6, mostra apenas três Estados com média de índices igual ou acima de 1 - AC, AM e DF - enquanto o conjunto dos Estados não teve nenhum ano com média acima de 1.

Tabela 6: IDC - Habitação

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano	
1995	0.4	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.2	0.4	0.6	0.22	
1996	0.1	0.0	0.1	0.1	0.2	0.1	3.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.4	0.1	0.20
1997	0.2	0.1	0.4	0.2	0.3	0.1	2.7	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.3	0.5	0.0	0.22	
1998	0.2	0.0	1.2	0.3	0.3	0.2	2.9	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.6	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	0.3	0.1	0.28	
1999	0.2	0.0	0.2	0.1	0.2	0.2	2.4	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	0.18	
2000	0.6	0.1	0.1	0.3	0.3	0.2	3.8	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.5	0.2	0.1	0.0	1.2	0.1	0.0	0.5	0.3	0.1	0.32	
2001	0.5	0.1	0.8	0.5	0.2	0.3	4.9	0.0	0.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.0	1.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.0	0.38	
2002	0.6	0.0	1.0	0.5	0.2	0.3	3.4	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.4	0.3	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.5	0.2	0.1	0.32	
2003	0.5	0.0	0.5	0.5	0.2	0.2	4.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.2	0.1	0.1	0.31	
2004	0.6	0.0	0.3	0.5	0.2	0.1	4.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.2	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1	0.2	0.32	
2005	0.6	0.2	0.3	0.5	0.2	0.1	4.9	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.34	
2006	2.0	0.0	0.7	0.6	0.2	0.2	5.6	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.4	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.47	
2007	0.9	0.0	1.1	0.7	0.1	0.0	4.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.6	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.36	
2008	1.1	0.2	2.2	1.1	0.3	0.1	4.5	0.2	0.0	0.4	0.4	0.4	0.5	0.3	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.4	0.0	0.3	0.1	0.2	0.3	0.54	
2009	2.7	0.3	3.1	0.8	0.2	0.2	4.3	0.2	0.1	0.5	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.2	0.4	0.2	0.5	0.1	0.1	0.7	0.0	0.2	0.2	0.2	0.3	0.61	
2010	3.5	0.2	2.6	0.6	0.4	0.4	3.4	0.5	0.0	0.3	0.4	0.2	0.3	0.4	0.1	0.3	0.5	0.3	1.1	0.1	0.0	0.6	0.1	0.3	0.4	0.3	0.2	0.65	
2011	1.7	0.2	1.8	1.2	0.3	0.3	3.4	0.4	0.0	0.3	0.2	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	1.0	0.1	0.0	0.5	0.0	0.0	0.3	0.4	0.1	0.51	
2012	4.2	0.1	1.3	0.8	0.4	0.2	5.8	0.4	0.0	0.2	0.0	0.2	0.3	0.1	0.3	0.4	0.2	0.2	0.9	0.1	0.1	0.4	0.0	0.0	0.4	0.2	0.2	0.64	
2013	2.5	0.1	2.1	1.6	0.3	0.2	5.8	0.3	0.0	0.4	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1	0.4	1.0	0.2	0.4	0.8	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.68	
2014	3.1	0.1	2.3	1.2	0.3	0.4	5.0	0.3	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.5	0.5	0.1	0.2	1.3	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.7	0.3	0.2	0.64	
2015	1.9	0.0	0.7	2.2	0.4	0.2	3.8	0.1	0.0	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1	0.1	0.5	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.4	0.2	0.2	0.46	
2016	0.7	0.0	0.7	0.1	0.8	0.2	3.7	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.0	0.33	
2017	0.4	0.1	0.6	0.2	0.6	0.2	3.7	0.0	0.1	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.3	0.2	0.0	0.32	
2018	0.8	0.1	1.1	0.4	0.4	0.2	4.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.2	0.1	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.0	0.38	
2019	0.5	0.0	0.4	0.5	0.4	0.2	3.4	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.28	
2020	1.0	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3	3.3	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.6	0.1	0.2	0.2	0.4	0.1	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.31	
Média	1.22	0.08	1.00	0.60	0.31	0.19	3.99	0.13	0.03	0.24	0.09	0.10	0.19	0.16	0.13	0.17	0.13	0.29	0.34	0.06	0.05	0.38	0.03	0.07	0.30	0.24	0.15	0.39	

Por fim, temos a tabela 7, que compila o IDC-total, com quatro Estados com média acima de 1 - AC, AP, DF e RR - e, de maneira similar ao que foi verificado para as rubricas desagregadas, a média do IDC-total para o conjunto dos Estados não esteve acima de 1 em nenhum ano do período.

Tabela 7: IDC - Total

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano
1995	0.8	0.2	0.6	1.4	0.2	0.2	1.4	0.6	0.3	0.2	0.5	0.4	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.3	0.4	0.9	0.5	0.4	0.4	0.6	0.4	0.48
1996	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.3	1.4	0.6	0.4	0.2	0.4	0.5	0.5	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.3	0.4	0.9	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.51
1997	0.7	0.2	0.5	0.7	0.3	0.3	1.5	0.6	0.4	0.2	0.5	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.6	0.4	0.4	1.1	0.7	0.6	0.6	1.5	0.5	0.55
1998	0.8	0.3	0.5	0.7	0.5	0.3	1.5	0.7	0.5	0.2	0.6	0.6	0.7	0.3	0.3	0.5	0.3	0.6	0.7	0.5	0.8	1.1	0.9	0.5	0.6	0.7	0.5	0.60
1999	0.8	0.3	0.5	0.7	0.3	0.4	2.0	0.6	0.4	0.2	0.4	0.5	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3	0.7	0.7	0.4	0.4	1.0	0.6	0.5	0.5	0.7	0.5	0.55
2000	0.8	0.3	0.5	0.7	0.3	0.3	1.7	0.7	0.4	0.2	0.5	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.6	0.7	0.4	0.5	1.3	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6	0.57
2001	0.9	0.3	0.6	0.8	0.3	0.4	1.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.6	0.6	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.7	0.4	0.5	1.1	0.6	0.5	0.5	0.7	0.6	0.57
2002	1.0	0.4	0.6	0.9	0.3	0.4	1.6	0.6	0.5	0.3	0.5	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4	0.3	0.5	0.7	0.4	0.5	0.9	0.6	0.6	0.5	0.7	0.7	0.58
2003	0.9	0.4	0.5	0.8	0.4	0.4	1.0	0.6	0.5	0.3	0.5	0.7	0.7	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.7	0.4	0.5	1.0	0.6	0.6	0.5	0.7	0.7	0.56
2004	0.9	0.4	0.6	0.9	0.4	0.4	1.1	0.7	0.5	0.2	0.5	0.7	0.7	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.7	0.4	0.6	0.8	0.6	0.5	0.5	0.7	0.7	0.57
2005	1.0	0.4	0.6	0.9	0.4	0.4	1.1	0.8	0.5	0.2	0.5	0.7	0.7	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.8	0.5	0.6	1.0	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.61
2006	1.2	0.4	0.7	1.0	0.4	0.5	1.3	0.9	0.5	0.3	0.6	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.8	0.6	0.7	1.2	0.7	0.5	0.7	0.8	0.8	0.66
2007	1.3	0.4	0.7	1.2	0.5	0.4	1.2	1.0	0.6	0.3	0.6	0.9	0.9	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.6	0.8	1.4	0.7	0.6	0.7	0.9	1.0	0.74
2008	1.4	0.5	0.8	1.2	0.5	0.4	1.3	1.0	0.6	0.4	0.7	1.0	0.9	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.6	0.9	1.5	0.8	0.6	0.7	1.0	1.1	0.78
2009	1.7	0.5	0.8	1.2	0.5	0.5	1.5	1.0	0.6	0.4	0.7	1.0	1.0	0.4	0.5	0.6	0.5	0.6	0.9	0.7	1.0	1.5	0.9	0.6	0.8	1.0	1.0	0.83
2010	1.6	0.5	0.9	1.2	0.5	0.6	1.5	1.0	0.7	0.4	0.7	0.9	1.0	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.9	0.6	0.9	1.4	1.0	0.6	0.9	1.0	1.0	0.84
2011	1.4	0.5	0.9	1.2	0.6	0.6	1.5	1.0	0.7	0.4	0.7	1.1	1.0	0.4	0.5	0.6	0.5	0.7	1.0	0.6	1.0	1.5	1.0	0.6	0.8	1.1	1.0	0.85
2012	1.6	0.6	0.9	1.4	0.6	0.5	1.6	0.9	0.7	0.5	0.7	1.1	1.1	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	1.0	0.7	1.0	1.5	1.0	0.7	0.8	1.0	1.0	0.89
2013	1.6	0.5	1.0	1.5	0.5	0.5	1.7	0.8	0.7	0.5	0.8	1.0	1.0	0.5	0.5	0.7	0.5	0.7	1.1	0.7	0.9	2.0	0.9	0.7	0.8	1.0	1.1	0.91
2014	1.7	0.6	0.9	1.4	0.5	0.6	1.6	0.8	0.8	0.5	0.8	1.1	0.9	0.5	0.5	0.7	0.5	0.8	1.0	0.7	0.9	1.2	0.9	0.7	0.7	1.0	1.1	0.88
2015	1.3	0.5	0.8	1.1	0.5	0.5	2.1	0.7	0.7	0.4	0.8	1.0	0.9	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.8	0.6	0.7	1.2	0.9	0.7	0.7	1.0	1.0	0.81
2016	1.3	0.5	0.7	1.0	0.5	0.5	1.7	0.6	0.7	0.5	0.7	0.8	0.8	0.5	0.5	0.6	0.5	0.9	0.7	0.6	0.7	1.4	0.9	0.7	0.7	0.9	1.1	0.78
2017	1.3	0.5	0.7	1.0	0.5	0.5	1.3	0.6	0.7	0.5	0.8	0.9	1.0	0.5	0.5	0.6	0.6	1.0	0.7	0.6	0.8	1.4	0.9	0.7	0.7	0.9	1.1	0.79
2018	1.3	0.5	0.8	1.0	0.6	0.5	1.5	0.7	0.7	0.5	0.8	0.9	1.0	0.5	0.5	0.6	0.6	0.8	0.7	0.5	0.8	1.1	1.0	0.7	0.7	0.9	1.0	0.78
2019	1.3	0.5	0.8	1.1	0.6	0.5	1.4	0.6	0.7	0.4	0.8	0.8	1.0	0.5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.6	0.6	0.8	1.1	0.9	0.7	0.7	0.9	1.0	0.78
2020	1.3	0.5	0.8	1.1	0.5	0.5	1.4	0.7	0.7	0.4	0.8	0.8	0.8	0.9	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.6	1.1	0.7	0.6	0.7	0.8	1.0	0.75
Média	1.17	0.43	0.71	1.06	0.45	0.44	1.48	0.75	0.59	0.35	0.62	0.79	0.80	0.40	0.41	0.49	0.43	0.63	0.77	0.54	0.70	1.22	0.76	0.60	0.64	0.87	0.84	0.70

Podemos perceber que apenas algumas Unidades Federativas conseguem manter índices que não indiquem a existência de déficit de cidadania. Na maioria dos Estados e também para o conjunto dos Estados, o déficit de cidadania é a situação normal, enquanto os períodos com índice acima de 1 ocorrem apenas pontualmente. Também é possível verificar que entre os Estados com melhores resultados no IDC estão os Estados menos populosos, especialmente AC, AP e RR, que são os menores Estados em termos populacionais. Por outro lado, entre os quatro maiores Estados em termos populacionais - SP, MG, RJ e BA - nenhum teve média acima 1 para qualquer um dos índices calculados. Essa diferença indica que uma parcela muito maior da população brasileira vive em Estados com déficit de cidadania do que em Estados com índice maior ou igual a 1.

### 3.1 Criação do Fundo de Recursos Constitucionais

---

Com base no déficit de cidadania que calculamos, propomos uma alteração da forma de atuação da União, passando de limitadora dos gastos através de políticas de austeridade (com o intuito de impor disciplina fiscal a qualquer custo) para provedora de fundos necessários para cobrir o déficit de cidadania. A lógica da proposta, com base nos problemas atualmente verificados, entende que uma reforma tributária não teria o alcance de gerar receita suficiente e ainda manteria os problemas da ciclicidade da arrecadação tributária e da desigualdade entre as diferentes Unidades Federativas já debatidos nas seções anteriores. Por isso, uma política de transferências diretas da União, com base em critérios objetivos de suficiência de fundos para o provimento de infraestrutura e serviços públicos seria a forma mais adequada de desatrelar a receita dos entes subnacionais do nível de atividade econômica, bem como promover a sua sustentabilidade financeira.

Como a nossa análise até aqui evidenciou, as receitas tributárias nunca foram capazes de cobrir os gastos já realizados e não há motivos para esperarmos uma alteração deste panorama em um futuro próximo. Sendo assim, se as receitas tributárias não cobrirem o nível mencionado de despesas, restam duas grandes fontes alternativas de receitas: transferências da União e operações de crédito.

Uma vez que a União livrar-se das amarras fiscais impostas na tentativa de enfraquecer o caráter democrático previsto na formulação de nossa Constituição Federal -a saber: Teto de Gastos, Regra de Ouro e Meta de resultado primário-, sua restrição de sobrevivência deixa de existir. Isto porque, dada a

característica do título público ser sempre o de menor risco possível na economia, não há a possibilidade de a União não conseguir rolar sua dívida.<sup>14</sup> Assim, o governo federal é a única entidade que tem reais condições de financiar gastos compatíveis com as atribuições dos entes subnacionais e, portanto, apenas a União pode promover uma solução duradoura e sustentável. A experiência recente observada através dos dados demonstra a validade dessa percepção, uma vez que em períodos de crise aguda, como aquela provocada pela pandemia, em que houve simultaneamente queda do nível de atividade econômica (e correspondente queda de arrecadação tributária) e ampliação de transferências diretas do governo federal aos entes subnacionais, o resultado final foi uma melhoria substancial das condições financeiras dos Estados.

Uma solução duradoura deve reconhecer que transferências discricionárias da União aos entes subnacionais são uma fonte de receita mais importante do que a arrecadação tributária (não necessariamente em volume, mas em capacidade de estabilizar as contas dos Estados), no entanto, deve-se reconhecer também que não é viável depender de decisões completamente discricionárias do governo federal de quanto e quando essas transferências podem ocorrer, sob o risco de descontinuidade do financiamento dos gastos que são, ao contrário, continuamente demandados. As transferências indexadas à arrecadação de impostos federais (ver o exemplo do IPI e IR que são indexadores para transferências para o FPE e FPM, explicados na subseção 1.2) também não solucionam o problema da ciclicidade das receitas dos entes subnacionais, porque flutuam com o nível de atividade econômica. Portanto, a sugestão que encaminhamos como sendo teoricamente ideal para

---

<sup>14</sup>Para detalhes consultar Jorge e Bastos (2019).

a solução de um problema que se arrasta por décadas é a de criação de um Fundo de Recursos Constitucionais (FRC). Além dos repasses existentes (registradas pela rubrica orçamentária “1.7 – Transferências correntes”), criar-se-ia uma nova subconta na rubrica de transferências e que seria responsável por prover recursos no exato montante da maior média anual de gastos real per capita por função desde 1995 (calculados na seção 3.1). Este valor deveria ser automaticamente disponibilizado pela União para os entes subnacionais através de uma alocação dos recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro (CUT) para o FRC, esta primeira podendo ser reabastecida por emissão de títulos do ente soberano. Estes recursos mencionados fariam parte de uma rubrica de “transferências seguras” dentro FRC.

Vale mencionar que este valor tem sua viabilidade garantida à medida que se baseia em um valor já empenhado em exercícios anteriores. Caso estes recursos se mostrarem suficientes, a média de gastos per capita agregada entre os Estados e DF repetirá o comportamento de anos anteriores e o equilíbrio fiscal de cada ente (robustecido com as transferências) passará a ser compatível com as demandas constitucionais. Contudo, pode ser que estes recursos ainda sejam insuficientes para a prestação de um serviço de qualidade para sua população. O que nos remonta à dificuldade de conseguir garantir a qualidade de um serviço a partir de uma proposta macroeconômica.

De fato, a única forma de superar este obstáculo quase intransponível é aceitar a limitação ex-ante da macroeconomia em assegurar uma destinação qualitativa superior. Dito isto, os recursos extras necessários para cobrir um eventual déficit entre a receita corrente líquida acrescida do repasse das transferências seguras do FRC, deveria provir, num primeiro momento, de abertura

de crédito dos Entes com a União. Caso esta linha de crédito viesse a ser acessada pelo ente subnacional, ao final do exercício subsequente, o tomador deve justificar a tomada de recursos com base em seus deveres constitucionais acompanhado de estudos econômicos sobre o impacto dos gastos feitos a partir das operações de crédito para o órgão de controle (TCU). A depender do tempo de maturação do gasto, seus efeitos poderiam ser constatados através da redução do índice de déficit de cidadania divulgado pelo IFFD e apresentado nesta nota. Este órgão avaliará se a qualidade e o perfil dos gastos estão em linha com as atribuições do ente e com o planejamento do PPA.

Caso constatar-se o alinhamento do dispêndio realizado a partir dos créditos tomados, a União deverá, em um prazo de até dois exercícios financeiros, aportar recursos para o Estado através da rubrica “Transferências sub judice” do FRC. As receitas provenientes desta rubrica devem ser utilizadas exclusivamente para o abatimento da dívida outrora assumida com a União.

No entanto, caso o recurso não tenha sua destinação aprovada por falta de qualidade do gasto, por incompatibilidade com os deveres constitucionais do ente ou por provocar uma queda do índice de déficit de cidadania, este montante não será considerado para apuração da média nacional nos próximos anos. Ademais, a dívida do ente subnacional seguirá em aberto para os exercícios futuros.

A renegociação da dívida, contudo, deveria ocorrer visando garantir a capacidade de o ente prover serviços de qualidade para seus cidadãos. Nesta conjuntura, o tamanho da dívida corrente líquida ou da receita corrente líquida teria pouca importância, bastando que o Estado apresente melhorias substantivas dos índices sociais para a União creditar a conta de transferência sub judice do FRC em favor do ente com saldo em aberto

com esta. A ideia é substituir o caráter punitivo da negociação do CAPAG por um sistema de contrapartida, em que o ente deve comprovar o resultado do investimento feito com crédito da União para que sua dívida seja parcialmente ou integralmente abatida. Um exemplo de contrapartida seria a redução do déficit de cidadania do IFFD agregado de uma análise qualitativa de órgãos de referência na área.

A título de ilustração, se o cálculo proposto estivesse sendo feito para a rubrica de segurança no exercício de 2022, constatar-se-ia que a maior média histórica anual per capita até então registrada foi de R\$ 452,00 como ilustrado acima. Assim, a hipoteticamente recém-criada subconta da CUT denominada de “FRC” seria debitada no mesmo montante que a rubrica de “transferências seguras” do FRC seria creditada no balanço contábil de cada Estado e do DF. Estes R\$452,00 seriam de uso exclusivo para gastos com Transportes e imunes às desvinculações de receitas. Ao final do período, o gasto per capita de cada Estado seria financiado pela soma dos valores repassados pela transferência segura e das receitas correntes líquidas já usuais, permitindo que cada ente análise, de forma autônoma e democrática, se os recursos tributários e das transferências correntes já existentes serão destinados para melhoria do serviço de segurança do Estado ou para acúmulo de superávits financeiros, uma vez que o piso já tenha sido obedecido. Todavia, se estes recursos seguirem sendo insuficientes, o Estado poderá abrir operação de crédito com a União. Caberá à União, depois de disponibilizar o recurso, cobrar relatórios de eficiência dos serviços prestados com o recurso tomado. Supondo que o Estado A apresente um relatório evidenciando que o aumento de seu gasto per capita financiado com operações de crédito ajudou a reduzir os índices de violência do Estado ou a su-

perlotação das penitenciárias, a CUT seria debitada no mesmo montante que a transferência sub judice do Estado A fosse creditada para abater o crédito outrora tomado. Por outro lado, caso os índices de segurança não sugerirem melhora dos serviços prestados, a dívida do Estado seguirá em aberto e o seu gasto “excessivo” do período não entrará para a base de cálculo da média agregada anual. A renegociação desta dívida só poderá ocorrer mediante a observação de melhorias nos índices de segurança. Caso as medidas adotadas demorem a surtir efeito e o índice de lotação penitenciária, por exemplo, só venha a cair quatro anos depois da abertura do crédito, o Estado A pode voltar a pedir reavaliação de sua dívida com segurança de modo a requerer um crédito na rubrica de transferência sub judice do FRC equivalente ao volume de recursos tomados com juros e correção monetária equivalente aos registrados nestes quatro anos decorridos, de forma a zerar seu passivo líquido com a União na área de segurança.

## CONCLUSÃO

---

- A Constituição de 1988 descentralizou funções do Estado brasileiro e descentralizou parte da arrecadação tributária. A descentralização dos tributos foi limitada e consolidou um descompasso estrutural entre receitas e gastos.
- O descompasso estrutural levou à crise de endividamento dos Estados durante os anos 1990. Mudança de orientação no governo federal aproveitou a posição de fragilidade financeira das Unidades Federativas para impor regras de ajuste fiscal e privatização de empresas estatais estaduais (especialmente bancos públicos).
- A disciplina fiscal imposta partiu do diagnóstico equivocado e não corrigiu a raiz dos problemas orçamentários. Estados não conseguem amortizar a dívida renegociada em 1997 e, ao mesmo tempo, vivem em constante austeridade fiscal, prejudicando infraestrutura e serviços públicos.
- Arrecadação tributária dos Estados e Municípios têm forte caráter cíclico, agravando ainda mais a situação dos Entes Subnacionais quando o nível de atividade econômica desacelera. A tese de “gastança fiscal” não encontra respaldo empírico para os períodos estudados. O Novo Regime Fiscal repete o erro da renegociação da dívida de 1997, ao não corrigir o descompasso estrutural e reforçar a austeridade fiscal. Além disso, exige indicadores de boa capacidade de pagamento para que os Estados possam aderir, excluindo as Unidades Federativas que mais precisam de alívio imediato em suas contas.  
Em períodos de crise aguda, como ocorreu na pandemia, a União utiliza sua soberania
- monetária para realizar transferências diretas que aliviam as contas dos Estados e Municípios. As transferências da União se apresentam como uma possível saída para um problema que se arrasta há décadas e que mantém parte substancial das políticas públicas, no Brasil, sob constante restrição.  
Não é viável contar com transferências esporádicas para viabilizar fundos para demandas
- que são contínuas por infraestrutura e serviços públicos. É necessário criar uma regra de transferências da União que não seja indexada à arrecadação de tributos como ocorre com FPE e FPM, e ao mesmo tempo não seja pontual ou vulnerável a mudanças no ambiente político.  
Nossa proposta de regra para transferências da União é baseada na construção do índice de déficit de cidadania, que indica quanto cada Estado precisa aumentar seus gastos per capita para garantir a plena cidadania à população. A União passaria a transferir aos Estados os fundos necessários para garantir gastos per capita ao nível mínimo para cobrir o déficit de cidadania. Dessa forma, é possível diminuir as diferenças regionais no fornecimento de infraestrutura e serviços públicos, que atualmente são significativas, garantir um fornecimento mais constante dos serviços públicos e, além disso, resolver o descompasso estrutural entre receitas e gastos.



<b>Artigo 23</b>	<b>Atribuições Comuns de União, Estados e Municípios</b>
	III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
	V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
	VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
	VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
	VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
	IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
	X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
	Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
<b>Art. 155.</b>	<b>Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:</b>
	I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
	II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
<b>Art. 156.</b>	<b>Compete aos Municípios instituir impostos sobre:</b>
	I - propriedade predial e territorial urbana;
	II - transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

	III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.
<b>Art. 157.</b>	<b>Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:</b>
	I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza
<b>Art. 158.</b>	<b>Pertencem aos Municípios:</b>
	I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza,
	II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural,
	III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios
	IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
<b>Art. 159.</b>	<b>Estabelece o Fundo de Participação dos Entes Subnacionais</b>
	I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento)
	II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.
	III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal,
	§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.
	§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

<p><b>Art. 195</b></p>	<p><b>A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:</b></p>
<p><b>Art. 198.</b></p>	<p><b>As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único</b></p>
	<p>§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.</p>
	<p>§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre</p>
	<p>II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;</p>
<p><b>Art. 204.</b></p>	<p><b>As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</b></p>
	<p>I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;</p>
<p><b>Art. 211.</b></p>	<p><b>A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</b></p>
<p><b>Art. 212.</b></p>	<p><b>A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</b></p>

## ANEXO II

Tabela 8: IDC - Legislativo

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano
1995	1.6	0.3	0.4	3.0	0.1	0.2	1.5	0.5	0.4	0.2	0.5	0.8	0.8	0.4	0.2	0.2	0.5	0.3	0.6	0.3	0.8	1.1	0.3	0.3	0.6	0.2	0.6	0.60
1996	1.4	0.7	0.4	0.0	0.1	0.0	1.1	0.5	0.3	0.2	0.4	0.8	0.7	0.4	0.3	0.2	0.5	0.3	0.6	0.3	0.9	1.3	0.3	0.3	0.6	0.2	0.5	0.49
1997	1.3	0.6	0.4	2.2	0.2	0.1	1.1	0.6	0.3	0.2	0.5	0.9	0.8	0.4	0.3	0.2	0.5	0.3	0.6	0.4	1.0	1.4	0.3	0.3	0.5	0.2	0.6	0.59
1998	1.3	0.6	0.4	2.0	0.2	0.1	1.3	0.6	0.3	0.3	0.5	0.9	0.6	0.4	0.3	0.2	0.5	0.3	0.6	0.4	0.8	1.7	0.3	0.3	0.6	0.2	0.5	0.60
1999	1.2	0.6	0.3	1.7	0.2	0.1	1.4	0.6	0.3	0.4	0.4	0.8	0.8	0.4	0.3	0.2	0.4	0.3	0.4	0.5	0.9	1.8	0.3	0.3	0.5	0.1	0.4	0.58
2000	1.1	0.6	0.3	0.0	0.2	0.2	1.4	0.5	0.3	0.2	0.4	0.9	1.0	0.3	0.3	0.2	0.4	0.2	0.4	0.5	1.0	1.8	0.3	0.4	0.7	0.1	0.4	0.53
2001	1.1	0.5	0.5	0.9	0.2	0.2	1.4	0.5	0.3	0.2	0.4	0.9	0.9	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.6	0.5	0.3	1.5	0.3	0.4	0.6	0.2	0.5	0.53
2002	1.1	0.5	0.6	1.5	0.2	0.2	1.2	0.5	0.3	0.2	0.4	0.9	0.9	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.7	0.5	1.2	1.4	0.4	0.5	0.6	0.2	0.5	0.59
2003	1.2	0.5	0.6	1.6	0.2	0.2	1.2	0.4	0.3	0.2	0.4	1.0	0.8	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.7	0.5	1.1	1.8	0.4	0.4	0.6	0.2	0.5	0.61
2004	1.1	0.5	0.6	1.6	0.2	0.2	1.5	0.5	0.3	0.3	0.4	1.1	0.8	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.7	0.5	1.1	1.8	0.4	0.5	0.8	0.2	0.5	0.64
2005	1.2	0.5	0.7	2.1	0.2	0.2	1.4	0.4	0.3	0.3	0.4	1.2	0.9	0.4	0.5	0.3	0.3	0.3	0.8	0.5	1.1	1.8	0.3	0.5	0.8	0.2	0.6	0.67
2006	1.2	0.6	0.7	2.4	0.3	0.3	1.5	0.4	0.4	0.4	0.4	1.2	0.9	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3	0.8	0.5	1.1	2.2	0.4	0.5	0.9	0.2	0.6	0.73
2007	1.5	0.6	0.6	2.7	0.3	0.3	1.7	0.5	0.4	0.4	0.5	1.1	1.0	0.4	0.7	0.4	0.5	0.3	0.8	0.6	1.0	2.4	0.4	0.6	0.9	0.2	0.7	0.79
2008	1.5	0.5	0.7	2.6	0.3	0.3	1.5	0.5	0.4	0.4	0.5	1.1	1.0	0.5	0.7	0.4	0.5	0.3	0.8	0.6	1.0	2.6	0.3	0.6	0.8	0.2	0.6	0.80
2009	1.6	0.5	0.7	2.2	0.4	0.4	1.8	0.4	0.5	0.4	0.5	1.2	1.1	0.5	0.6	0.4	0.6	0.3	0.5	0.6	1.1	3.0	0.4	0.6	0.9	0.2	1.0	0.83
2010	1.5	0.5	0.8	2.6	0.4	0.4	1.6	0.5	0.5	0.4	0.5	1.0	1.1	0.5	0.6	0.4	0.6	0.3	0.5	0.6	1.1	3.3	0.4	0.6	1.0	0.2	1.1	0.85
2011	1.4	0.5	0.8	1.7	0.4	0.4	1.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.9	1.2	0.5	0.6	0.5	0.7	0.3	0.5	0.6	1.2	3.0	0.5	0.6	0.9	0.3	1.1	0.81
2012	1.5	0.6	0.9	2.2	0.4	0.4	1.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.9	1.4	0.5	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.7	1.3	3.3	0.5	0.6	1.0	0.2	1.2	0.88
2013	1.6	0.5	0.8	1.9	0.3	0.4	1.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.9	1.4	0.5	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.7	1.3	3.3	0.6	0.6	0.9	0.2	1.2	0.86
2014	1.6	0.6	0.8	1.7	0.3	0.4	1.5	0.5	0.5	0.5	0.4	1.0	1.4	0.5	0.6	0.5	0.8	0.4	0.5	0.7	1.2	0.9	0.6	0.6	0.9	0.2	1.2	0.77
2015	1.4	0.6	0.8	1.6	0.3	0.4	1.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.9	1.2	0.5	0.6	0.5	0.8	0.3	0.5	0.7	1.1	0.8	0.6	0.5	0.8	0.2	1.2	0.72
2016	1.4	0.5	0.7	1.5	0.3	0.4	1.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.8	1.4	0.5	0.6	0.5	0.8	0.4	0.6	0.6	1.2	3.4	0.4	0.5	0.8	0.2	1.2	0.81
2017	1.3	0.5	0.7	1.6	0.4	0.4	1.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.9	1.3	0.5	0.6	0.5	0.9	0.4	0.5	0.6	1.1	3.4	0.3	0.5	0.8	0.2	1.3	0.80
2018	1.5	0.4	0.8	1.6	0.4	0.4	1.3	0.4	0.8	0.5	0.4	0.8	1.3	0.5	0.6	0.5	0.8	0.3	0.5	0.0	1.2	3.3	0.3	0.5	0.8	0.2	1.2	0.79
2019	1.2	0.5	0.8	1.6	0.4	0.4	1.4	0.4	0.8	0.5	0.4	0.8	1.2	0.5	0.6	0.5	0.8	0.3	0.4	0.6	1.0	3.0	0.3	0.5	0.8	0.2	1.3	0.78
2020	1.4	0.6	0.8	1.5	0.4	0.4	1.3	0.4	0.9	0.5	0.4	0.8	1.1	0.5	0.5	0.4	0.8	0.4	0.4	0.6	1.0	2.9	0.3	0.4	0.8	0.2	1.3	0.77
Média	1.36	0.53	0.64	1.77	0.27	0.28	1.41	0.48	0.44	0.35	0.43	0.94	1.04	0.44	0.47	0.36	0.59	0.32	0.58	0.53	1.03	2.23	0.38	0.47	0.76	0.19	0.84	0.71

Tabela 9: IDC - Judiciário

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano
1995	1.2	0.3	0.3	1.7	0.2	0.2	0.0	0.7	0.3	0.2	0.5	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.7	0.1	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	1.1	0.4	0.49
1996	1.0	0.4	0.3	0.1	0.2	0.0	0.0	0.8	0.3	0.3	0.5	0.7	0.6	0.3	0.2	0.3	0.4	0.5	0.8	0.2	0.7	0.6	0.5	0.4	0.5	1.1	0.3	0.45
1997	1.0	0.4	0.3	1.3	0.3	0.2	0.0	0.8	0.3	0.2	0.5	0.7	0.6	0.4	0.2	0.3	0.4	0.5	0.8	0.3	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	1.3	0.4	0.51
1998	0.9	0.4	0.4	1.3	0.3	0.2	0.0	0.9	0.3	0.3	0.5	0.9	0.6	0.4	0.2	0.3	0.4	2.9	1.0	0.3	0.8	0.8	0.7	0.5	0.6	1.1	0.4	0.64
1999	0.7	0.4	0.3	1.2	0.3	0.2	0.0	0.9	0.3	0.1	0.5	0.7	0.6	0.3	0.2	0.3	0.4	0.6	1.1	0.3	0.8	0.8	0.6	0.4	0.5	1.0	0.4	0.52
2000	0.8	0.4	0.4	1.3	0.3	0.3	0.0	0.7	0.3	0.2	0.6	0.8	0.7	0.3	0.2	0.3	0.4	0.4	0.7	0.4	0.7	1.0	0.5	0.5	0.5	1.0	0.3	0.51
2001	0.6	0.0	0.3	0.6	0.2	0.2	4.1	0.7	0.2	0.1	0.4	0.5	0.5	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.8	0.4	0.7	0.7	0.4	0.5	0.5	0.8	0.2	0.55
2002	0.6	0.0	0.3	1.1	0.2	0.2	0.0	0.8	0.3	0.1	0.4	0.5	0.4	0.2	0.3	0.2	0.4	0.3	0.8	0.5	0.7	0.8	0.5	0.4	0.5	0.8	0.3	0.43
2003	0.7	0.3	0.3	1.3	0.2	0.2	0.0	0.9	0.3	0.2	0.5	0.5	0.6	0.2	0.3	0.2	0.4	0.4	0.9	0.6	0.9	0.9	0.5	0.5	0.6	0.8	0.3	0.50
2004	0.7	0.1	0.4	1.3	0.2	0.2	0.0	0.9	0.2	0.2	0.5	0.6	0.6	0.2	0.4	0.2	0.3	0.4	0.9	0.6	1.1	0.8	0.6	0.0	0.6	0.7	0.3	0.48
2005	0.7	0.0	0.4	1.3	0.3	0.2	0.0	0.9	0.3	0.2	0.5	0.5	0.8	0.2	0.6	0.3	0.3	0.4	0.9	0.7	1.4	1.0	0.5	0.0	0.6	0.8	0.4	0.53
2006	0.7	0.1	0.4	1.4	0.3	0.2	0.0	1.2	0.3	0.2	0.6	0.6	0.8	0.2	0.7	0.3	0.4	0.4	1.1	0.6	1.3	0.8	0.6	0.0	0.8	0.9	0.5	0.57
2007	1.0	0.1	0.4	0.8	0.4	0.2	0.0	1.4	0.3	0.3	0.6	0.8	0.8	0.3	0.7	0.4	0.4	0.5	1.0	0.7	1.4	0.8	0.6	0.0	0.8	1.0	0.5	0.60
2008	0.9	0.1	0.4	1.1	0.4	0.3	0.0	1.1	0.4	0.3	0.6	0.8	0.8	0.3	0.6	0.4	0.4	0.5	1.0	0.6	1.1	0.9	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.61
2009	1.1	0.0	0.5	1.8	0.4	0.3	0.0	1.1	0.4	0.4	0.7	0.9	0.8	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.8	0.7	1.1	1.0	0.6	0.7	0.8	0.7	0.7	0.65
2010	1.0	0.4	0.4	1.6	0.4	0.3	0.0	0.8	0.5	0.4	0.7	0.8	0.8	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.9	0.6	1.1	1.1	0.7	0.6	0.8	0.6	0.8	0.64
2011	0.9	0.4	0.5	1.7	0.5	0.3	0.0	0.8	0.5	0.4	0.7	0.9	0.8	0.3	0.4	0.4	0.4	0.7	0.8	0.8	1.3	1.2	0.7	0.7	0.7	0.7	0.9	0.69
2012	1.0	0.5	0.5	1.8	0.5	0.4	0.0	0.9	0.5	0.4	0.5	0.9	1.0	0.3	0.6	0.5	0.4	0.6	0.9	0.9	1.2	0.0	0.6	0.7	0.8	0.7	1.1	0.68
2013	0.9	0.5	0.6	1.8	0.4	0.4	0.0	0.9	0.6	0.5	0.6	0.8	0.8	0.9	0.4	0.6	0.5	0.4	0.6	0.9	0.8	1.2	0.0	0.6	0.8	0.7	0.9	0.66
2014	1.1	0.5	0.5	1.9	0.4	0.4	0.0	0.9	0.6	0.5	0.6	0.9	1.1	0.4	0.6	0.5	0.4	0.6	0.8	0.9	1.5	0.0	0.7	0.8	0.7	0.7	1.0	0.71
2015	0.9	0.6	0.5	1.8	0.5	0.4	0.0	0.9	0.6	0.5	0.6	0.9	1.0	0.4	0.6	0.5	0.5	0.6	0.9	0.7	1.3	0.0	0.6	0.8	0.7	0.7	1.1	0.68
2016	1.0	0.5	0.5	1.2	0.5	0.4	0.0	0.7	0.6	0.5	0.6	1.0	1.1	0.4	0.6	0.5	0.5	0.7	0.8	0.7	1.3	1.3	0.6	0.7	0.7	0.7	1.2	0.71
2017	0.9	0.5	0.6	1.2	0.5	0.4	0.0	0.7	0.7	0.5	0.6	1.0	1.2	0.4	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	1.4	1.4	0.6	0.8	0.7	0.7	1.2	0.74
2018	0.9	0.5	0.6	1.1	0.5	0.4	0.0	0.7	0.9	0.5	0.6	1.0	1.2	0.4	0.6	0.6	0.5	0.7	0.7	0.0	1.3	1.4	0.7	0.8	0.7	0.7	1.3	0.71
2019	0.9	0.6	0.6	1.8	0.5	0.4	0.0	0.7	0.9	0.5	0.6	0.9	1.1	0.4	0.6	0.6	0.5	0.7	0.7	0.8	1.3	1.4	0.6	0.8	0.7	0.7	1.2	0.76
2020	0.8	0.6	0.5	1.1	0.4	0.4	0.0	0.7	0.9	0.5	0.7	0.9	1.1	0.4	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	0.7	1.0	1.2	0.6	0.8	0.7	0.6	1.4	0.69
Média	0.88	0.33	0.43	1.34	0.36	0.28	0.16	0.86	0.45	0.33	0.56	0.78	0.80	0.31	0.45	0.37	0.42	0.60	0.86	0.57	1.08	0.83	0.59	0.53	0.65	0.81	0.70	0.60

Tabela 10: IDC - Administração

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano
1995	0.7	0.2	0.3	2.2	0.2	0.2	0.8	0.6	0.3	0.1	0.4	0.4	0.6	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5	0.4	0.7	0.5	0.6	0.3	0.9	0.2	0.47
1996	0.7	0.6	0.3	1.8	0.2	0.6	0.6	0.7	0.4	0.2	0.4	0.4	0.8	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.4	0.5	0.5	0.8	0.5	0.8	0.4	0.9	0.2	0.51
1997	0.7	0.3	0.3	0.9	0.2	0.4	0.6	0.6	0.3	0.2	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.1	0.3	0.3	0.7	0.7	0.4	0.7	0.7	0.9	0.7	3.6	0.2	0.60
1998	0.7	0.3	0.3	1.0	0.6	0.4	0.7	0.9	0.4	0.2	1.1	0.4	1.2	0.3	0.3	0.4	0.2	0.3	0.7	0.6	0.5	0.9	1.0	0.6	0.7	1.0	0.3	0.58
1999	1.1	0.3	0.5	0.9	0.3	0.9	0.5	0.6	0.6	0.4	0.3	0.3	0.8	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.7	0.6	0.5	0.7	0.3	0.7	0.4	1.0	0.3	0.51
2000	0.7	0.3	1.0	1.1	0.4	0.4	0.8	1.2	0.6	0.5	0.7	0.6	0.9	0.3	0.4	1.0	0.4	0.8	0.7	0.4	1.0	1.0	1.3	0.6	0.9	0.5	0.72	
2001	0.0	0.0	0.2	0.7	0.1	0.0	0.6	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.3	0.11
2002	0.5	0.3	0.2	0.5	0.1	0.1	0.6	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.6	0.1	0.5	0.2	0.1	0.3	0.21
2003	0.4	0.3	0.2	0.3	0.1	0.1	0.7	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.7	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.19
2004	0.4	0.3	0.2	0.4	0.1	0.1	1.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	0.2	0.0	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.5	0.23
2005	0.6	0.4	0.2	0.4	0.1	0.1	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.8	0.1	0.2	0.2	0.1	0.6	0.25
2006	0.5	0.4	0.2	0.4	0.1	0.1	1.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.7	0.24
2007	0.4	0.4	0.2	0.5	0.1	0.1	0.8	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.6	0.1	0.2	0.2	0.2	0.8	0.26
2008	0.6	0.4	0.2	0.5	0.1	0.1	0.9	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.5	0.1	0.1	0.2	0.4	0.4	0.1	0.6	0.4	0.1	1.1	0.30
2009	0.7	0.4	0.2	0.6	0.1	0.1	1.0	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.5	0.0	0.1	0.2	0.7	0.4	0.1	0.1	0.4	0.1	1.0	0.30
2010	0.6	0.4	0.2	0.6	0.1	0.1	0.9	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.1	0.2	0.4	0.4	0.1	0.2	0.4	0.1	0.9	0.29
2011	0.3	0.4	0.2	0.5	0.1	0.1	0.9	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.5	0.4	0.2	0.2	0.3	0.1	1.0	0.27
2012	0.4	0.4	0.2	1.0	0.1	0.1	0.9	0.1	0.5	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.4	0.5	0.2	0.2	0.4	0.1	1.0	0.30
2013	0.6	0.4	0.2	1.0	0.1	0.1	0.8	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.3	0.1	0.4	0.4	0.1	0.2	0.3	0.1	0.9	0.30
2014	0.8	0.4	0.2	1.1	0.1	0.1	0.8	0.1	0.4	0.1	0.1	0.3	0.3	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.3	0.4	0.2	0.3	0.3	0.1	0.9	0.31
2015	0.3	0.3	0.1	0.5	0.1	0.1	0.6	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.9	0.23
2016	0.3	0.4	0.1	0.5	0.1	0.1	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	0.1	0.2	0.4	0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.9	0.22
2017	0.3	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.5	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.1	0.4	0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.8	0.21
2018	0.3	0.1	0.1	0.5	0.1	0.1	0.5	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2	0.2	0.4	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.19
2019	0.2	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.18
2020	0.2	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.1	0.2	0.2	0.1	0.3	0.17
Média	0.50	0.31	0.22	0.73	0.14	0.18	0.74	0.27	0.29	0.13	0.20	0.28	0.35	0.12	0.16	0.15	0.30	0.13	0.21	0.23	1.39	0.51	0.24	0.34	0.32	0.40	0.60	0.31

**Tabela 11: IDC - Outras funções**

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	Média por ano
1995	0.2	0.1	0.7	0.3	0.2	0.2	0.8	0.5	0.3	0.1	0.4	0.3	0.4	0.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.4	0.1	0.1	0.4	0.7	0.2	0.4	0.2	0.1	0.30
1996	0.2	0.1	0.8	0.2	0.2	0.1	1.1	0.5	0.4	0.1	0.4	0.4	0.4	0.1	0.3	0.3	0.1	0.3	0.5	0.1	0.1	0.4	0.7	0.3	0.4	0.3	0.2	0.33
1997	0.2	0.1	0.5	0.2	0.3	0.2	1.1	0.6	0.4	0.1	0.4	0.4	0.4	0.1	0.3	0.3	0.2	0.3	0.5	0.1	0.1	0.5	0.8	0.4	0.4	0.3	0.2	0.34
1998	0.9	0.1	0.6	0.7	0.5	0.4	1.3	0.7	0.5	0.2	0.6	0.6	0.4	0.2	0.5	0.6	0.2	0.6	0.7	0.6	1.0	1.1	1.0	0.4	0.5	0.6	0.5	0.59
1999	0.2	0.1	0.4	0.2	0.3	0.2	1.6	0.5	0.4	0.1	0.3	0.4	0.2	0.1	0.3	0.3	0.2	1.2	0.5	0.2	0.1	0.4	0.7	0.3	0.4	0.4	0.3	0.38
2000	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	1.1	0.3	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.0	0.0	0.5	0.4	0.2	0.0	0.4	0.2	0.1	0.2	0.4	0.1	0.22
2001	0.8	0.4	0.6	0.5	0.4	0.5	1.2	1.0	0.8	0.3	0.6	0.8	0.7	0.4	0.5	0.7	0.3	0.8	0.8	0.5	0.4	1.0	1.0	0.7	0.7	0.8	0.4	0.64
2002	0.7	0.4	0.6	0.4	0.5	0.5	1.3	0.9	0.6	0.3	0.5	0.8	0.8	0.3	0.4	0.6	0.3	0.7	0.9	0.5	0.4	0.5	0.8	0.6	0.6	0.7	0.5	0.60
2003	0.5	0.3	0.5	0.4	0.5	0.5	0.7	1.0	0.7	0.3	0.5	0.8	0.9	0.3	0.4	0.6	0.2	0.7	0.8	0.5	0.4	0.7	0.8	0.6	0.5	0.7	0.5	0.57
2004	0.5	0.2	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6	1.0	0.6	0.3	0.6	0.9	0.9	0.3	0.4	0.6	0.3	0.6	0.9	0.5	0.4	0.5	0.9	0.7	0.5	0.7	0.3	0.57
2005	0.5	0.3	0.6	0.4	0.6	0.5	0.7	1.1	0.6	0.3	0.7	0.9	0.9	0.4	0.4	0.6	0.3	0.7	1.0	0.5	0.5	0.7	1.0	0.7	0.6	0.8	0.3	0.61
2006	0.7	0.3	0.6	0.6	0.5	0.6	0.7	1.2	0.6	0.4	0.7	1.0	0.9	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7	1.0	0.6	0.5	0.8	1.1	0.5	0.7	0.9	0.4	0.66
2007	0.9	0.4	0.7	0.8	0.6	0.6	0.9	1.5	0.8	0.4	0.9	1.2	1.0	0.5	0.5	0.7	0.4	0.7	1.1	0.7	0.7	1.0	1.2	0.7	0.7	1.0	0.6	0.78
2008	0.8	0.3	0.7	0.6	0.6	0.5	0.8	1.5	0.7	0.4	0.9	1.1	1.1	0.5	0.5	0.7	0.3	0.7	1.0	0.7	0.7	1.1	1.2	0.5	0.7	1.2	0.5	0.76
2009	0.9	0.4	0.7	0.6	0.6	0.5	0.9	1.5	0.8	0.4	0.8	1.2	1.2	0.5	0.4	0.7	0.4	0.7	1.3	0.8	0.7	1.3	1.3	0.6	0.8	1.3	0.4	0.80
2010	1.0	0.4	0.8	0.5	0.6	0.5	0.9	1.5	0.8	0.4	0.9	1.1	1.2	0.5	0.4	0.6	0.4	0.7	1.4	0.8	0.8	1.1	1.5	0.6	0.8	1.3	0.3	0.82
2011	1.0	0.4	0.8	0.6	0.6	0.6	1.0	1.6	0.8	0.5	0.9	1.3	1.3	0.5	0.4	0.7	0.5	0.8	1.4	0.7	0.8	1.2	1.5	0.7	0.7	1.4	0.3	0.86
2012	1.3	0.4	0.9	1.0	0.7	0.6	1.0	1.1	0.6	0.5	1.1	1.4	1.7	0.6	0.5	0.7	0.5	1.0	1.5	0.8	0.8	1.2	1.6	0.9	0.8	1.4	0.4	0.93
2013	1.4	0.4	1.1	1.1	0.7	0.6	1.0	1.0	0.7	0.7	1.2	1.4	1.2	0.7	0.5	0.8	0.4	0.9	1.5	0.9	0.7	2.9	1.4	0.8	0.8	1.4	0.6	1.00
2014	1.2	0.4	0.9	0.9	0.6	0.6	1.0	0.9	0.7	0.5	1.0	1.5	1.0	0.7	0.5	0.8	0.4	0.9	1.5	0.8	0.7	1.2	1.5	0.8	0.8	1.4	0.5	0.88
2015	1.2	0.4	0.8	0.6	0.6	0.6	1.6	0.8	0.6	0.5	1.0	1.5	0.9	0.7	0.5	0.7	0.4	0.8	1.0	0.9	0.4	1.0	1.4	0.8	0.7	1.3	0.6	0.83
2016	1.2	0.5	0.8	0.6	0.6	0.6	1.4	0.7	0.6	0.5	0.9	0.9	0.9	0.7	0.4	0.7	0.4	1.3	0.9	0.7	0.4	1.1	1.4	0.8	0.7	1.2	0.7	0.80
2017	1.3	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6	1.0	0.7	0.5	0.6	1.0	1.0	1.0	0.7	0.4	0.8	0.4	1.4	1.0	0.7	0.4	1.1	1.5	0.8	0.8	1.3	0.8	0.83
2018	1.2	0.6	0.9	0.6	0.7	0.6	1.3	0.8	0.6	0.6	1.1	1.0	1.0	0.7	0.4	0.8	0.5	1.1	0.9	0.7	0.5	0.7	1.6	0.8	0.7	1.3	0.8	0.83
2019	1.2	0.5	0.9	0.6	0.7	0.6	1.3	0.8	0.6	0.4	1.1	1.0	1.1	0.7	0.4	0.8	0.7	1.1	0.8	0.8	0.5	0.7	1.7	0.8	0.8	1.4	0.8	0.85
2020	1.2	0.5	0.9	0.4	0.7	0.6	1.1	0.7	0.7	0.4	1.1	1.0	0.9	0.7	0.4	0.8	0.6	0.8	0.8	0.7	0.6	0.7	1.1	0.8	0.7	1.2	0.9	0.77
<b>Média</b>	<b>0.82</b>	<b>0.33</b>	<b>0.70</b>	<b>0.54</b>	<b>0.52</b>	<b>0.49</b>	<b>1.05</b>	<b>0.93</b>	<b>0.59</b>	<b>0.36</b>	<b>0.75</b>	<b>0.92</b>	<b>0.88</b>	<b>0.44</b>	<b>0.40</b>	<b>0.60</b>	<b>0.35</b>	<b>0.78</b>	<b>0.93</b>	<b>0.58</b>	<b>0.49</b>	<b>0.91</b>	<b>1.14</b>	<b>0.62</b>	<b>0.63</b>	<b>0.96</b>	<b>0.47</b>	<b>0.67</b>

