

# DESCOORDENAÇÃO E DESIGUALDADES FEDERATIVAS NO BRASIL COM A COVID-19: ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS EM 2020

*Incoordination and federative inequalities in Brazil with COVID-19: Analysis of the States' fiscal situation in 2020*

*Falta de coordinación y desigualdades federativas en el Brasil con Covid-19: Análisis de la situación fiscal de los Estados en 2020*

## RESUMO

O Brasil é um país federativo marcado por desigualdades econômicas e sociais históricas, mesmo com os esforços institucionais e políticos do governo central, notadamente após a redemocratização e a Constituição de 1988. Essas desigualdades estruturais têm momentos de maior acirramento, em função de conjunturas críticas econômicas e fiscais. A pandemia da Covid-19 trouxe, desde o início de 2020, enormes desafios sanitários, sociais, econômicos e políticos para os governos estaduais, debilitados economicamente pela recessão iniciada em 2014 e pela política federal de austeridade fiscal permanente constitucionalizada por meio do teto de gastos aprovado em 2016. Este artigo busca mostrar que o enfrentamento da Covid-19 durante o exercício de 2020 foi marcado pela descoordenação federativa vertical e horizontal, levando a resultados desiguais, insuficientes e ineficientes nas políticas de socorro fiscal federal aos governos estaduais.

**PALAVRAS-CHAVES:** Covid-19, federalismo fiscal, desigualdade, governos estaduais, descoordenação federativa.

**Ursula Dias Peres**<sup>1</sup>

uperes@usp.br

ORCID: 0000-0002-7853-0576

**Fábio Pereira dos Santos**<sup>2</sup>

fabiopereira1@gmail.com

ORCID: 0000-0003-3302-0019

<sup>1</sup> Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

<sup>2</sup> Câmara Municipal de São Paulo, Equipe de Assessoria e Consultoria das Comissões da Área Social. São Paulo, SP, Brasil

Submetido 04.05.2021. Aprovado 15.10.2021

Avaliado pelo sistema *double blind review*. Editor Científico: Robson Zuccolotto

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.83742>

## NOTA DOS AUTORES

Artigo elaborado a partir de dados apresentados no Boletim 23 da Rede de Pesquisa Solidária. Disponível em: <https://bit.ly/3kOtRcu>

**ABSTRACT**

*Brazil is a federative country marked by historical economic and social inequalities, despite institutional and political efforts by the central government, remarkably after the redemocratization and the 1988 Constitution. These structural inequalities undergo moments of worsening as a result of critical economic and fiscal situations. The COVID-19 pandemic has brought, since the beginning of 2020, enormous health, social, economic and political challenges for state governments, economically weakened by the recession started in 2014 and by the federal policy of permanent fiscal austerity, constitutionalized by the debt ceiling approved in 2016. This article seeks to show that the fight against Covid-19 during the year 2020 was marked by vertical and horizontal federal incoordination, leading to unequal, insufficient, and inefficient results in federal fiscal aid policies to state governments.*

**KEYWORDS:** COVID-19, fiscal federalism, inequalities, state governments, federal incoordination

**RESUMEN**

*Brasil es un país federativo marcado por históricas desigualdades económicas y sociales, a pesar de algunos esfuerzos institucionales y políticos del gobierno central, en particular la redemocratización de la Constitución de 1988. Estas desigualdades estructurales tienen momentos de mayor agravamiento, debido a circunstancias económicas y fiscales críticas. La pandemia del Covid-19 ha traído desde principios de 2020, enormes desafíos de salud, sociales, económicos y políticos, a los gobiernos estatales, económicamente debilitados debido a la recesión que comenzó en 2014 y a la política federal de austeridad fiscal permanente, constitucionalizada por medio del Techo al Gasto aprobado en 2016. Este artículo busca mostrar que el enfrentamiento del Covid-19 durante el año 2020 estuvo marcado por una falta de coordinación federativa vertical y horizontal que generó resultados desiguales, insuficientes e ineficientes en el alivio fiscal federal para los gobiernos estatales.*

**PALABRAS CLAVE:** Covid-19, federalismo fiscal, desigualdad, gobiernos estatales, falta de coordinación federativa.

**INTRODUÇÃO**

O federalismo brasileiro é marcado por intensas desigualdades econômicas e sociais, tanto entre Estados como entre municípios. Ações para reduzir as disparidades regionais, em diferentes momentos históricos, não tiveram efetividade que garantisse a equidade de oferta de políticas públicas nos diversos territórios (Rezende, 2010; Lopreato, 2018 e 2020).

A presente pesquisa investiga como as disparidades econômicas e fiscais dos Estados brasileiros e as medidas de socorro fiscal da União se expressaram nas políticas de enfrentamento da COVID-19 em 2020, resultando em maior ou menor equidade na oferta de políticas públicas nos diferentes unidades estaduais da federação brasileira.

No Brasil, a criação dos fundos de participação dos Estados e dos municípios é uma

das iniciativas históricas mais relevantes na perspectiva de buscar, via federalismo fiscal, o equilíbrio e a equidade dessa oferta. No entanto, a distribuição desses fundos sempre deixou a desejar em termos de critérios que priorizassem os Estados de menor potencial econômico (Rezende, 2010). Por outro lado, o sistema tributário brasileiro, cujo principal imposto é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), é fortemente caracterizado pela tributação indireta e regressiva e convive ao longo de décadas com concentração de renda e riqueza nos Estados das regiões Sul e Sudeste (Afonso, Lukic, & De Castro, 2018). E, ainda que tenha havido desconcentração dos fatos geradores desse imposto, fazendo com que a receita *per capita* das demais regiões aumentasse proporcionalmente nos últimos 20 anos, principalmente no Centro-Oeste e Norte, não se produziu equilíbrio arrecadatório entre os Estados.

Durante a pandemia da Covid19, as desigualdades entre Estados tornaram-se ainda mais evidentes. Escolhas políticas deliberadas do governo federal desarticularam estruturas de coordenação anteriores, não promoveram a coordenação federativa extraordinária necessária e tentaram restringir o aumento de gastos sociais como reação à crise sanitária. Em função da pressão da sociedade e dos governos locais, o Congresso Nacional aprovou e o governo central foi obrigado a executar um socorro fiscal a Estados e municípios em 2020. O socorro fiscal foi aprovado por meio da Lei Complementar n.º 173/2020, que possibilitou a transferência de mais de R\$ 60 bilhões aos Estados e municípios visando à recomposição de perdas de arrecadação, além de permitir também a suspensão do pagamento da dívida desses entes com a União.

Esse socorro, no entanto, não garantiu equidade de tratamento entre os Estados brasileiros e incorporou critérios de transferência de recursos que reproduzem as desigualdades horizontais e verticais do nosso federalismo. Estados mais endividados foram mais beneficiados, por exemplo, do que Estados com menor dívida e menor capacidade fiscal. Não houve preocupação de garantir recursos aos Estados com pior infraestrutura hospitalar e maior incidência da pandemia. Estados com receita *per capita* menor ou com maiores perdas de arrecadação não foram priorizados.

A construção de parâmetros visando à equidade na resposta à pandemia nos diferentes territórios poderia ser garantida, mesmo em um país de grande heterogeneidade como o Bras. Arretche (2010) mostrou que, diferentemente do apontado, por autores que veem o federalismo brasileiro como autár-

quico e produtor de relações intergovernamentais predatórias e descoordenadas, ou marcadas por negociações particularistas, nosso federalismo, marcado pela “clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas” (p. 588) não é determinado apenas por uma estrutura de poder central, mas sim pela preocupação em garantir equilíbrio entre as jurisdições na representação política.

O objetivo deste trabalho é apresentar elementos do processo de construção do socorro fiscal da União aos Estados e ao Distrito Federal (DF) em 2020 e analisar as consequências deste em termos de desigualdade distributiva no federalismo fiscal brasileiro, das próprias relações federativas e as perspectivas e possibilidades de redução dessa desigualdade a partir do segundo ano da pandemia.

Para a construção analítica do texto, partimos de elementos históricos de federalismo trabalhados por Lopreato (2020) e Rezende (2010). O arcabouço teórico do texto está ancorado na compreensão do federalismo brasileiro apresentado em Arretche (2010), especialmente a noção de que a combinação de regulação centralizada e autonomia política das unidades locais ajuda a limitar os níveis de desigualdade entre os territórios.

A análise realizada partiu do levantamento das principais medidas legais e administrativas adotadas pelo governo federal para apoiar financeiramente os Estados brasileiros no enfrentamento à Covid-19. As medidas foram analisadas considerando-se seu efeito para produzir maior equidade na disponibilidade de recursos das unidades estaduais da federação tanto para as medidas diretamente sanitárias (gastos em saúde, principalmente, mas também medidas que

viabilizassem o distanciamento social necessário) quanto para manter e readequar as demais políticas públicas (educação em particular).

Os dados utilizados são do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), mantido pelo Ministério da Economia, bem como do sistema Tesouro Transparente, do mesmo ministério.

Os resultados da pesquisa apontam que as medidas adotadas no plano federal para enfrentamento da pandemia em 2020 não contribuíram para reverter o padrão de desigualdade que marca nosso federalismo. Ao contrário, os Estados que historicamente têm maiores receitas tributárias receberam maior ajuda federal, em detrimento de outros que precisariam de maior apoio para o enfrentamento da Covid. Não houve preocupação da União em estabelecer uma coordenação vertical do socorro, alinhando a atuação das três esferas em políticas econômicas e sanitárias coerentes, como também não houve coordenação horizontal das políticas econômicas, sanitárias e de educação que não permitisse o aumento da desigualdade de atendimento à saúde e a educação básica, em especial nos Estados mais pobres do país.

Este artigo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões e considerações finais. A primeira seção apresenta alguns elementos constitutivos do federalismo fiscal brasileiro e seus níveis de desigualdade entre Estados. A segunda seção trata do contexto da pandemia da Covid-19 e a necessidade do socorro fiscal da União, tendo em vista os impactos da pandemia na arrecadação e nas despesas estaduais. Na terceira seção são analisados

dados de receita e despesa dos Estados e do DF no exercício de 2020, apontando a ausência de coordenação federativa na transferência de recursos da União e a consequente ampliação da desigualdade entre os Estados em políticas públicas relevantes.

## **FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES ESTADUAIS NO BRASIL**

Conforme Gadelha (2018), o federalismo fiscal é a divisão de competências entre diferentes entes da federação para a arrecadação de tributos e a definição de como se dará a repartição dessas receitas entre os entes, definindo níveis de alocação de recursos e prestação de serviços à população. No entanto, pode haver muita variação nos formatos dessa divisão federativa. Grosso modo, os países federativos podem ser divididos em três modelos: dual, cooperativo e competitivo.

No modelo dual, há separação de atribuição e responsabilidades entre as esferas de governo federal, estadual e local. O modelo competitivo tem origem na economia política estadunidense da década de 1950. Seu principal formulador teórico foi Tiebout (1956), com uma preocupação especial sobre a questão dos gastos públicos locais. O modelo de Tiebout parte da analogia entre o mercado e a vida política. Em seu entendimento, os governos estaduais e locais devem oferecer o melhor serviço público, na perspectiva de que seu eleitor é também um consumidor e, em paralelo a isso, esses governos devem competir entre si buscando maior eficiência na oferta de serviços públicos, além do número de contribuintes (Gadelha, 2018).

O modelo cooperativo é caracterizado pela interdependência e apoio mútuo entre dife-

rentes esferas na construção de políticas públicas, ainda que, é importante destacar, cada esfera tenha autonomia e autoridade própria em sua área de atuação.

O modelo competitivo (Dye, 1990, apud Gadelha, 2018) se basearia na busca por aumento do controle sobre o poder político, levando a uma melhoria dos serviços públicos, a partir do *“incentivo à inovação nas políticas e, conseqüentemente, à ampliação da responsividade do Sistema”*. Segundo Franzese (2010) esse modelo

(...) caracteriza-se por uma estrutura bastante descentralizada, tanto no que se refere à divisão de competências, quanto no que tange à capacidade de tributação, deixando predominantemente a cargo dos governos subnacionais a prerrogativa de produzir políticas públicas e de arrecadar os recursos que as financiarão. (p. 65)

Indo além da distinção dos tipos ideais dos modelos, a síntese de Arretche (2010) leva à rejeição tanto da noção de Wildavsky (1984, 57:68) de que *“federalismo e igualdade de resultados não podem coexistir”* quanto da teoria da escolha pública (Tiebout, 1956; Weingast, 1995; Buchanan, 1995) de que ou as políticas distributivas seriam apropriadas pelas elites políticas locais ou as políticas redistributivas em contextos competitivos gerariam tentativas de atração dos ricos e exclusão dos pobres.

Na abordagem institucionalista histórica adotada por Arretche (2010):

(...) em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema interjurisdicional de transferên-

cias, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais (p. 593).

No caso brasileiro parece não se manifestar, contudo, o *trade-off* aventado por Arretche (2010) entre redução das desigualdades territoriais e centralização da autoridade política, tendo em vista os resultados observados pela própria autora quando analisou as políticas públicas municipais no período pós-1988.

O Brasil é um país considerado de modelo cooperativo por alguns analistas, especialmente na letra constitucional, como ressalta Souza (2005), com níveis de governo independentes e com mesmo nível de autonomia tanto para políticas tributárias quanto para a definição e aprovação de gastos, na política orçamentária. No entanto, quando analisa o período pós-Constituição de 1988, Franzese (2010) caracteriza o modelo brasileiro de federação como híbrido, criando quadro institucional ambíguo.

Uma discussão importante na literatura do federalismo é sobre a possibilidade ou não dessa estrutura garantir a equalização fiscal entre Estados da federação, em especial em federações muito heterogêneas como o caso da brasileira.

Segundo Lopreato (2020), o federalismo brasileiro tal como pactuado na Constituição de 1891 tem raízes históricas na concepção do pacto imperial. Implicava uma troca entre governo central e elites provinciais preocupadas em manter seu poder de influência local, em especial nos Estados mais ricos como São Paulo e Minas Gerais. Os governadores eleitos reforçaram o poder das oligarquias locais. Esse sistema, por seu caráter descentralizado e de respeito às condições locais, acabou por referendar as

diferenças regionais. Esse arranjo era favorável tanto às unidades ricas – São Paulo e Minas Gerais – como às elites ricas nas unidades mais pobres, mantendo uma dupla desigualdade: regional e de classe.

Na ditadura Vargasista, há uma centralização de poderes que submete os governadores a regras definidas centralmente, mas não há uma coordenação clara para a definição de padrões de políticas sociais. A impossibilidade de manter braços federais em cada Estado limita o poder de Vargas de controlar as administrações estaduais.

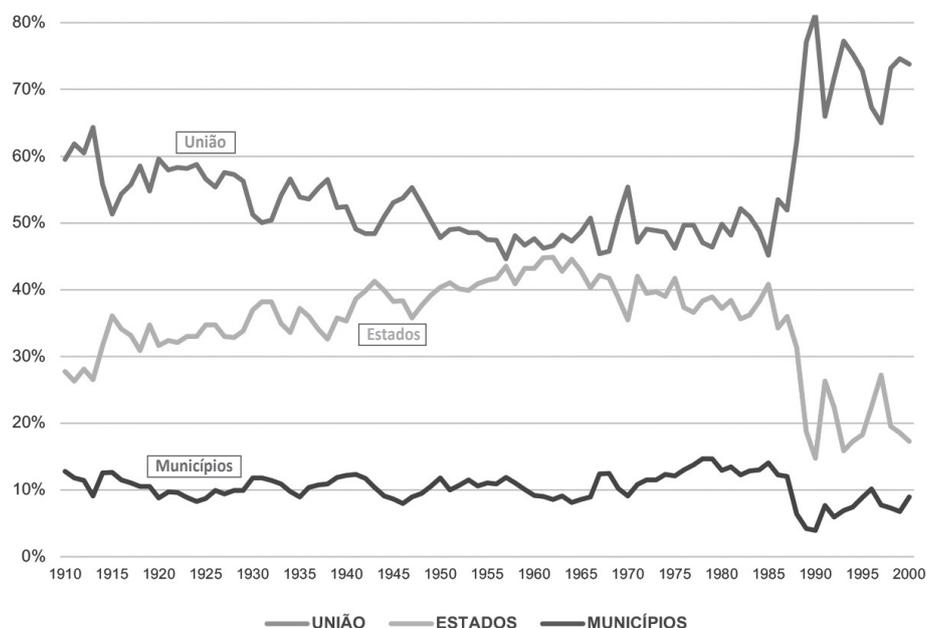
Com a queda de Vargas, o regime democrático recoloca os governadores como representantes dos interesses locais, alterando os canais de negociação, mas deixando intacto o modelo federal de negociar acordos e verbas em troca de apoios.

Este arranjo preservou o poder de barganha federal nas diferentes arenas decisórias, uma vez que se tornou o caminho pelo qual a União ordenava o convívio de unidades desiguais, com interesses distintos, de modo a sustentar o balanço político entre a região industrializada e as demandas de unidades periféricas e de setores rurais.

O Gráfico 1 mostra como esse pacto permitiu, no período pós- era Vargas, o crescimento da participação dos Estados na partilha da receita arrecadada e que persistiu até o golpe militar de 1964.

Porém, a alteração maior na estrutura do modelo federativo e na partilha tributária viria com os governos militares, que centralizaram o poder político e os tributos na União, mas ao mesmo tempo criaram fontes específicas para apoiar estados do Nor-

Gráfico 1. Receita arrecadada por Municípios, Estados e União



Fonte: baseado em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Recuperado de <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/financas-publicas.html>

te e Nordeste, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e os fundos de participação de Estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente) como forma de equalização fiscal.

A forma de cálculo do FPE e do FPM nunca permitiu, entretanto, uma equalização fiscal de fato. O desenvolvimento econômico concentrado em algumas regiões do país, associado à fragilidade de nosso federalismo fiscal, manteve nossa estrutura permanentemente desigual em termos econômicos e fiscais (Rezende, 2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 é um novo momento de ajuste federativo. No período de redemocratização os governadores eleitos estão empoderados e buscam a descentralização política, tributária e fiscal. A CF de 1988 propicia essa mudança. Porém, ao longo dos anos 1990, em paralelo às medidas de estabilização monetária e enfrentamento da crise econômica pela qual passava o país, o governo federal, usando as prerrogativas constitucionais, iniciou o movimento ad hoc de redesenho das relações intergovernamentais, em um momento em que os Estados perderam espaço na correlação de forças políticas, em parte devido ao quadro de fragilidade financeira em que se encontravam (Peres & Santos, 2020; Almeida, 2005; Arretche, 2005). Esse movimento permite, por meio da elevação da carga tributária federal com a criação e o aumento de alíquotas das contribuições sociais, não partilhadas com Estados e municípios, uma diminuição do ritmo da descentralização financeira que seria possível prever com a nova Constituição, penalizando principalmente os entes estaduais.

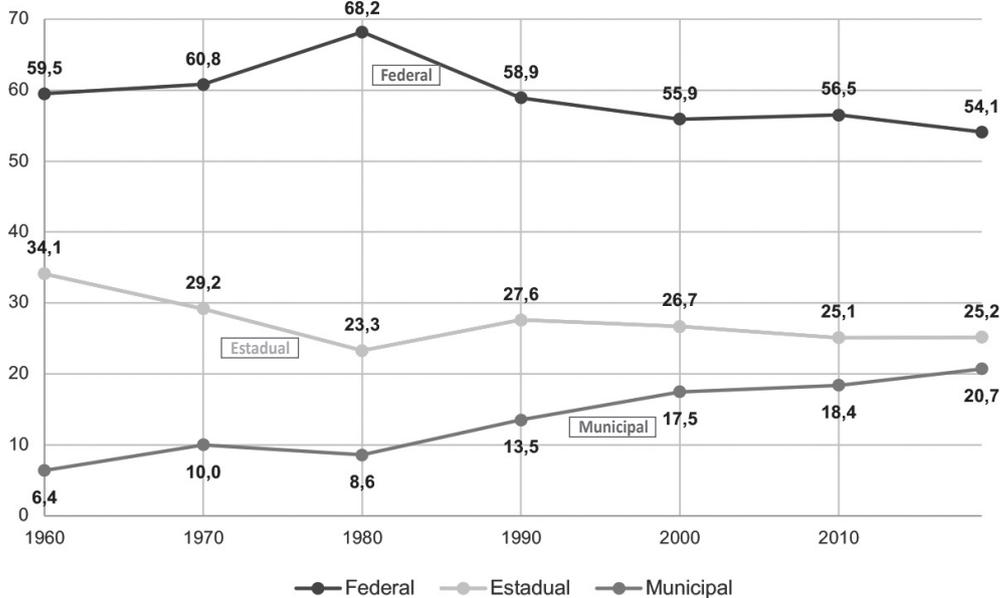
É importante notar que, diferentemente da receita arrecadada, mostrada no Gráfico 1, na qual a União chegou a ter participação de 80% na década de 1990, na receita disponível (que exclui as transferências constitucionais aos demais entes), apresentada no Gráfico 2, a participação da União foi bastante reduzida entre as décadas de 1980 e 1990 e depois seguiu com pequena queda até 2019. Enquanto isso, houve importante aumento da receita disponível dos municípios no mesmo período e, no caso dos Estados, após aumento na década de 1980, voltaram a ter redução de receitas disponíveis dos anos 1990 até 2019.

Esse quadro histórico aponta para uma disputa e expressiva desigualdade tributária vertical entre União, Estados e municípios. É certo também que o Brasil tem historicamente um quadro de desigualdade horizontal, como já dito, com concentração de desenvolvimento econômico em alguns Estados do Sul e Sudeste e maior dependência de transferências federais nos Estados do Norte e Nordeste. O Gráfico 3 mostra a desigualdade na arrecadação do ICMS por região do país entre os anos 1940 e 2000.

É possível destacar no Gráfico 3 duas questões importantes: 1) ao longo de décadas, a Região Sudeste segue concentrando a arrecadação de ICMS; 2) há uma mudança nesse processo de concentração desde os anos 1970/80, com redução dessa proporção no Sudeste e aumento perceptível das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

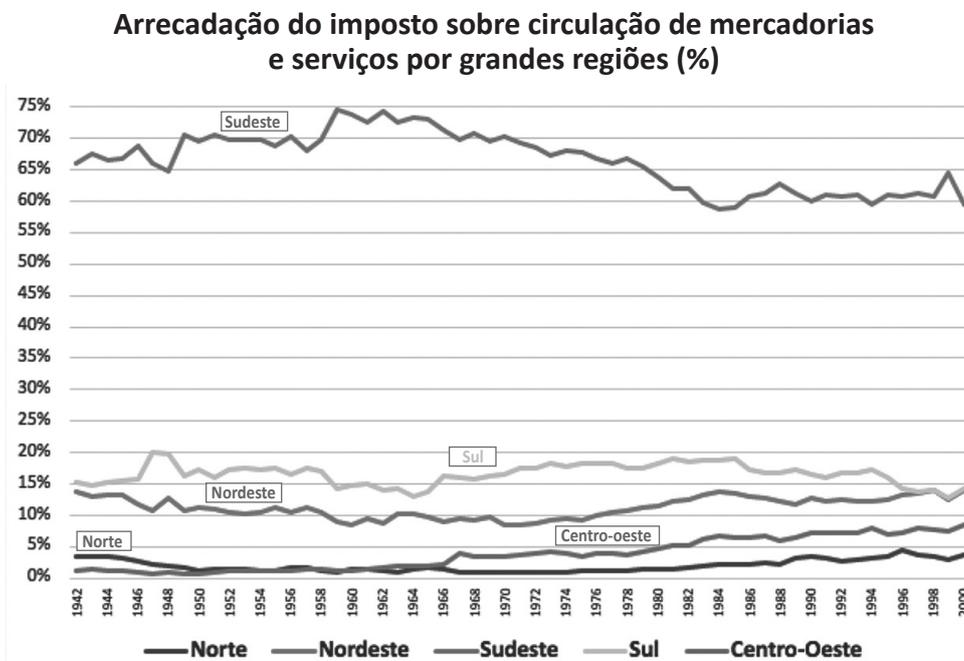
Se não é possível dizer que houve uma convergência da arrecadação desse imposto entre as regiões, é necessário reconhecer que essa mudança altera a disputa federativa e a guerra fiscal entre Estados. O

Gráfico 2. Divisão federativa da receita tributária disponível (1970-2019) - % do total



Fonte: baseado em dados extraídos de Afonso (2017 e 2019). Dados atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para dezembro de 2020. <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>

Gráfico 3. Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) por regiões (%)



Fonte: baseado em dados do IBGE. Recuperado de [https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas\\_publicas/fp06\\_icmsregioes.xls](https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas_publicas/fp06_icmsregioes.xls)

ICMS segue sendo o principal imposto dos Estados brasileiros e a ausência de uma coordenação federativa não permitiu uma articulação para uma equalização fiscal nessa arrecadação entre Estados (Rezende, 2010). E menos ainda uma construção de reforma modernizadora desse imposto, visto que desde o final dos anos 1980 há sinais da perda de potencial do ICMS com o processo de mudança da indústria no Brasil e no mundo (Afonso et al., 2018).

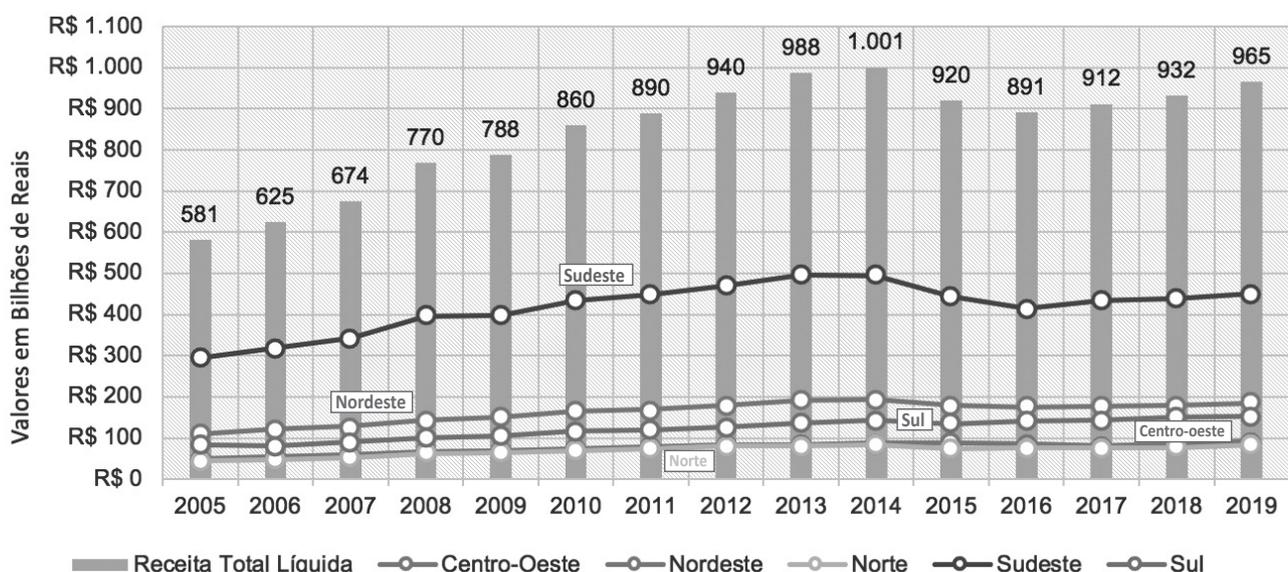
Ainda que seja forçoso reconhecer uma importante mudança na arrecadação do ICMS do Nordeste, Centro-Oeste e Norte na última década, também é necessário destacar que ainda há grande diferença no valor absoluto da arrecadação do SE em relação às demais regiões, fato que não é compensado pela transferência do FPE (Rezende, 2010; Afonso, 2009 e 2016; Lopreato, 2020).

Essa heterogeneidade econômica e tribu-

tária implica uma desigualdade na oferta de serviços públicos pelos diferentes Estados brasileiros. No período de 2000 a 2012, houve alguma convergência entre Estados com maior e menor produto *per capita*. Esse processo foi impulsionado tanto pelo crescimento econômico nacional quanto pelas modificações na estrutura de cobrança do ICMS. A recessão iniciada em 2015 reduziu parcialmente esse processo.

Quando analisamos a evolução das receitas estaduais por região no período 2005/2019, é possível perceber que, apesar de haver semelhança no comportamento das receitas de todas as regiões, a queda é mais acentuada na arrecadação da Região Sudeste. Enquanto isso, a Região Centro-Oeste seguiu crescendo nesse período, ainda que o peso relativo das suas receitas na receita total dos Estados seja pequeno.

Gráfico 4. Evolução da receita total dos Estados por regiões (2005 a 2019)



Fonte: baseado em dados extraídos do SICONFI. Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro de 2020.

A Tabela 1 deixa mais evidente a variação entre as diferentes regiões brasileiras quando se considera a receita tributária. Percebe-se que houve um crescimento relativo das diferentes regiões vis-à-vis a Região Sudeste.

Como comentado em Peres e Capuchinho (2020), esse crescimento relativo das demais regiões em comparação ao Sudeste permitiu uma desconcentração de receitas no território nacional e, segundo Afonso et al. (2018), em boa parte causada pelas mudanças regulatórias pelas quais passou o ICMS, o que permitiu um aumento de arrecadação pelos fiscos desses Estados ao mesmo tempo em que houve uma redução tanto de produção quanto de arrecadação no Sudeste.

A oscilação e queda de receitas dos Estados desde 2014 mostra que, em 2020, quando tem início a pandemia da Covid-19, os Estados ainda estavam fragilizados pela recessão e sem ter recobrado a potencialidade de sua arrecadação.

Por outro lado, são justamente os Estados que, em conjunto com os municípios, implementam e operam as políticas de saúde fundamentais para garantia de acolhimento da população nessa situação de calamidade sanitária.

## **A FRAGILIDADE FISCAL DOS ENTES SUBNACIONAIS E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: O SOCORRO FISCAL DA UNIÃO**

A fragilidade fiscal dos Estados e a desigualdade econômica entre eles, apresentada na seção anterior, colocou um enorme desafio

no enfrentamento da pandemia: garantir o atendimento a toda a população brasileira de forma efetiva e equânime, independentemente do território e de suas condições prévias. E a única possibilidade de financiar essas ações seria com o socorro fiscal da União, visto que só o governo federal tem instrumentos e legitimidade para suportar o ônus fiscal de uma catástrofe dessa magnitude e precisa fazê-lo para evitar um agravamento ainda maior da crise.

Diante dessa circunstância, cresceu o papel do governo federal na coordenação fiscal da crise. Para executar esse papel, a União foi amparada pelo reconhecimento do estado de calamidade pública (previsto na Lei Complementar n.º 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 65), que lhe possibilita flexibilidade na geração de despesas não previstas na lei orçamentária. Além disso, o governo federal foi autorizado pelo Supremo Tribunal Federal a emitir títulos da dívida pública para pagamento de despesas correntes, isto é, o cumprimento da regra de ouro do orçamento (regra constitucional que obriga que as receitas obtidas com emissão de títulos públicos só possam ser usadas para despesas de capital) foi suspenso.

Havia, portanto, desde o início do exercício fiscal de 2020, sustentação legal para o governo federal aumentar o endividamento público, como realizado por diferentes países, conforme monitoramento do Fundo Monetário Internacional (2020).

A gestão da dívida pública nacional é facilitada pelo fato de o Tesouro Nacional ter enorme experiência na administração dos títulos federais e no controle do endividamento dos entes subnacionais desde os anos 1990. Outro elemento facilitador é termos cerca

## DESCOORDENAÇÃO E DESIGUALDADES FEDERATIVAS NO BRASIL COM A COVID-19: ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS EM 2020

Tabela 1. Receitas tributárias dos Estados e das regiões do Brasil (2005 e 2019)

REGIÕES	ANO		
	2005	2019	Varição 2019/2005
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>R\$ 2.559,37</b>	<b>R\$ 4.867,52</b>	<b>90,2%</b>
DF	R\$ 4.328,21	R\$ 5.644,83	30,4%
GO	R\$ 1.835,85	R\$ 4.715,46	156,9%
MS	R\$ 2.531,26	R\$ 4.101,44	62,0%
MT	R\$ 2.560,41	R\$ 5.113,11	99,7%
<b>NORDESTE</b>	<b>R\$ 1.018,30</b>	<b>R\$ 1.919,64</b>	<b>88,5%</b>
AL	R\$ 869,80	R\$ 1.668,15	91,8%
BA	R\$ 1.167,27	R\$ 2.049,71	75,6%
CE	R\$ 916,29	R\$ 1.880,90	105,3%
MA	R\$ 578,87	R\$ 1.362,44	135,4%
PB	R\$ 908,59	R\$ 1.810,86	99,3%
PE	R\$ 1.230,82	R\$ 2.263,60	83,9%
PI	R\$ 725,51	R\$ 1.776,92	144,9%
RN	R\$ 1.339,76	R\$ 2.123,97	58,5%
SE	R\$ 1.231,54	R\$ 1.965,20	59,6%
<b>NORTE</b>	<b>R\$ 1.345,31</b>	<b>R\$ 2.345,08</b>	<b>74,3%</b>
AC	R\$ 1.273,21	R\$ 2.191,09	72,1%
AM	R\$ 2.090,39	R\$ 2.826,84	35,2%
AP	R\$ 1.029,32	R\$ 1.663,02	61,6%
PA	R\$ 938,39	R\$ 1.844,98	96,6%
RO	R\$ 1.910,79	R\$ 3.191,01	67,0%
RR	R\$ 1.197,91	R\$ 2.603,18	117,3%
TO	R\$ 1.233,64	R\$ 3.216,78	160,8%
<b>SUDESTE</b>	<b>R\$ 2.604,83</b>	<b>R\$ 3.684,73</b>	<b>41,5%</b>
ES	R\$ 3.116,19	R\$ 3.449,94	10,7%
MG	R\$ 1.954,78	R\$ 3.238,14	65,7%
RJ	R\$ 2.332,66	R\$ 3.133,00	34,3%
SP	R\$ 2.974,48	R\$ 4.119,45	38,5%
SUL	R\$ 2.271,93	R\$ 3.870,92	70,4%
PR	R\$ 2.024,96	R\$ 3.505,55	73,1%
RS	R\$ 2.454,90	R\$ 4.060,08	65,4%
SC	R\$ 2.365,68	R\$ 4.154,07	75,6%
<b>MÉDIA NACIONAL</b>	<b>R\$ 2.012,89</b>	<b>R\$ 3.205,20</b>	<b>59,2%</b>

Fonte: baseada em dados do SICONFI. Valores atualizados com base no IPCA/IBGE, mês de referência dezembro 2020.

de 90% da dívida pública brasileira detida por credores domésticos e denominada em moeda nacional, além de o país deter reservas internacionais expressivas, o que praticamente elimina a possibilidade de crise no balanço de pagamentos, ao contrário de outros países da América Latina.

Entretanto, mesmo com todas essas possibilidades, o governo federal demorou a tomar uma atitude e apenas após muita pressão da sociedade civil e dos entes subnacionais o Congresso aprovou, em fins de maio de 2020, o socorro fiscal aos Estados e municípios.

No primeiro semestre de 2020, o governo federal tentou contrapor-se à adoção de várias medidas de mitigação dos danos causados pela Covid-19, como o auxílio emergencial e o auxílio financeiro aos Estados e municípios.

Essa orientação não prevaleceu no Congresso Nacional, que terminou por aprovar leis que asseguraram recursos financeiros tanto para o auxílio emergencial às pessoas que perderam renda, quanto para o auxílio aos Estados e municípios, que corriam o risco de não conseguir financiar as medidas contra a Covid e mesmo a manutenção de serviços públicos essenciais.

Foram destinados cerca de R\$ 600 bilhões em gastos federais para enfrentamento à pandemia. Essas medidas, porém, foram executadas sem qualquer coordenação nacional efetiva.

A seguir, analisamos o comportamento das receitas e despesas dos Estados e do DF na alocação do gasto público nas principais políticas públicas e comparamos o compor-

tamento fiscal desses entes em 2020 com o exercício de 2019. Em relação às despesas, analisamos de forma mais detida as áreas de saúde e educação.

Em março de 2020, com a pandemia e a redução da atividade econômica em curso, os Estados e municípios, que já experimentavam um desempenho fiscal fraco desde 2014, passaram a ser ameaçados por uma abrupta queda de arrecadação de ICMS e de ISS. Diferentes organizações e centros de pesquisa previram quedas de 15% a 20% na arrecadação dos impostos sobre consumo e serviços. Diante dessa situação, o Congresso Nacional aprovou em maio do ano passado um socorro fiscal da União para cobrir perdas arrecadatórias dos Estados e municípios e, assim, garantir condições financeiras para que conseguissem fazer frente ao crescimento emergencial das despesas de saúde e à manutenção do nível de atendimento das outras políticas públicas.

O governo federal, único ente em condições de obter financiamento rápido e a menor custo, centralizou a administração da dívida e forneceu recursos para que o enfrentamento da pandemia pudesse ser feito e de modo a manter os serviços públicos na saúde, educação e assistência social de forma descentralizada.

A regra aprovada para o socorro fiscal foi consolidada na Lei Complementar n.º 173/2000 e previu transferência de R\$ 60,15 bilhões aos entes subnacionais. Também foram aprovadas medidas de manutenção dos níveis de transferência dos fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM, respectivamente) no valor de até R\$ 16 bilhões e liberados recursos federais para transferências à cultura, além de re-

cursos para o Ministério da Saúde e outros ministérios. Além dessas transferências, a legislação também permitiu a suspensão do pagamento de dívidas dos Estados e municípios com a União e os bancos públicos e multilaterais.

O socorro fiscal aprovado não vinculou os repasses à perda de ICMS ou ISS ou qualquer outro imposto em 2020. A regra prevista em lei foi modulada para transferir quatro parcelas fixas a Estados e municípios entre junho e setembro, calculadas com base em vários critérios. Esse modelo produziu um descompasso entre perdas de arrecadação e transferências recebidas. Assim, alguns Estados receberam repasses mesmo tendo ganhos arrecadatórios em 2020, o que pôde ser percebido ainda no primeiro semestre de 2020, quando apenas uma parcela do auxílio da União havia sido liberada.

## A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS NA PANDEMIA: FRUSTRANDO EXPECTATIVAS

Para a análise presente nesta seção, foram tratados dados dos Relatórios de Execução Orçamentária dos Estados dos anos de 2019 e 2020, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) - Ministério da Economia (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), bem como dados do Portal Tesouro Nacional Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>) no qual estão identificados os valores de todas as transferências realizadas aos Estados em função da Lei n.º 173/2020, citada na seção anterior, bem como outras transferências realizadas também em função da Covid-19. Os dados comparados referem-se ao valor

consolidado da execução orçamentária das receitas correntes e da despesa por função e subfunção orçamentária de cada Estado e do DF, em cada exercício fiscal, de 2019 e de 2020, com valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Apesar de todo o temor de diversas organizações e associações estaduais de controle fazendário, não houve a perda arrecadatória dos Estados anunciada no início de 2020. Ao contrário, os dados do SICONFI revelam que as perdas, quando ocorreram, foram pequenas e a maioria dos Estados aferiu ganhos reais de arrecadação. Os recursos repassados pela União superaram as perdas de ICMS dos Estados e do DF. O volume total da receita corrente líquida dos Estados teve crescimento real de 2,4% em 2020 quando comparado a 2019.

Esse ganho não foi percebido em todos os Estados, mas a maioria teve em 2020 uma arrecadação superior a 2019, em termos reais. Apenas cinco Estados tiveram perdas de receita, descontada a inflação: SP, RJ, PR, ES e RR.

É importante destacar o papel do socorro fiscal da União nesse balanço das Receitas Correntes Líquidas. As transferências federais cresceram 97,5% em relação a 2019. Desse montante, R\$ 45,4 bilhões tiveram origem na LC 173/2020 e outras medidas de socorro relacionados à queda de receita provocada pela Covid19. Em média, houve uma perda real de 2,1% na receita dos Estados com ICMS, ainda que 12 deles tenham registrado ganhos reais, sendo que alguns tiveram crescimento real de receita de cerca de 9% em 2020, em comparação com 2019. Três situações podem ser realçadas: i) equilíbrio de arrecadação para os Estados que

Tabela 2. Comparação entre a Receita Corrente Líquida, Transferências e Receitas do ICMS dos Estados e do DF (2019/2020) – R\$ milhões

UF	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DA UNIÃO			ARRECAÇÃO DE ICMS		
	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação	2019	2020	Variação
SP	167.697	165.231	-1,5%	11.053	20.801	88,2%	155.803	149.339	-4,1%
MG	66.964	70.586	5,4%	2.904	6.948	139,3%	54.331	52.524	-3,3%
RJ	61.213	59.498	-2,8%	2.575	4.623	79,5%	38.621	38.693	0,2%
RS	41.577	42.074	1,2%	1.816	4.812	165,0%	38.180	36.371	-4,7%
PR	40.696	40.251	-1,1%	2.559	5.243	104,9%	32.293	31.392	-2,8%
BA	36.086	37.878	5,0%	2.871	5.561	93,7%	25.834	24.902	-3,6%
PE	26.486	27.239	2,8%	2.554	4.511	76,7%	18.077	17.277	-4,4%
SC	26.226	26.861	2,4%	1.450	3.305	127,9%	24.818	23.938	-3,5%
GO	25.648	26.350	2,7%	992	2.305	132,3%	17.795	17.814	0,1%
DF	23.521	25.059	6,5%	3.402	5.044	48,3%	8.543	8.652	1,3%
PA	22.671	24.197	6,7%	1.540	3.958	157,0%	12.753	13.834	8,5%
CE	21.826	22.028	0,9%	1.445	3.262	125,7%	13.742	13.222	-3,8%
MT	17.930	20.482	14,2%	978	2.856	192,2%	11.826	12.826	8,5%
AM	15.660	16.460	5,1%	1.196	2.335	95,3%	10.530	10.841	3,0%
MA	15.363	16.251	5,8%	1.731	2.509	44,9%	8.185	8.144	-0,5%
ES	16.549	15.641	-5,5%	3.919	3.722	-5,0%	11.928	11.925	0,0%
MS	12.555	14.071	12,1%	1.907	2.930	53,6%	9.517	10.161	6,8%
PI	9.899	11.770	18,9%	801	3.308	312,9%	4.683	4.724	0,9%
PB	10.709	11.288	5,4%	486	1.654	240,2%	6.149	6.099	-0,8%
RN	10.638	10.888	2,4%	792	1.726	118,1%	5.999	5.881	-2,0%
AL	8.946	10.059	12,4%	584	1.427	144,4%	4.729	4.695	-0,7%
TO	8.378	8.967	7,0%	593	1.419	139,1%	3.151	3.287	4,3%
SE	8.418	8.725	3,6%	707	1.440	103,6%	3.678	3.498	-4,9%
RO	8.093	8.724	7,8%	606	1.392	129,9%	4.270	4.446	4,1%
AP	5.842	5.947	1,8%	438	1.184	170,3%	988	1.015	2,7%
AC	5.600	5.703	1,8%	553	1.108	100,5%	1.477	1.374	-6,9%
RR	4.390	4.335	-1,3%	340	935	174,9%	1.168	1.240	6,2%
<b>TOTAL</b>	<b>719.579</b>	<b>736.562</b>	<b>2,4%</b>	<b>50.791</b>	<b>100.319</b>	<b>97,5%</b>	<b>529.067</b>	<b>518.116</b>	<b>-2,1%</b>

Fonte: baseada em dados do SICONFI/ME. Valores de 2019 atualizados pelo IPCA (referência dezembro 2020)

## DESCOORDENAÇÃO E DESIGUALDADES FEDERATIVAS NO BRASIL COM A COVID-19: ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS EM 2020

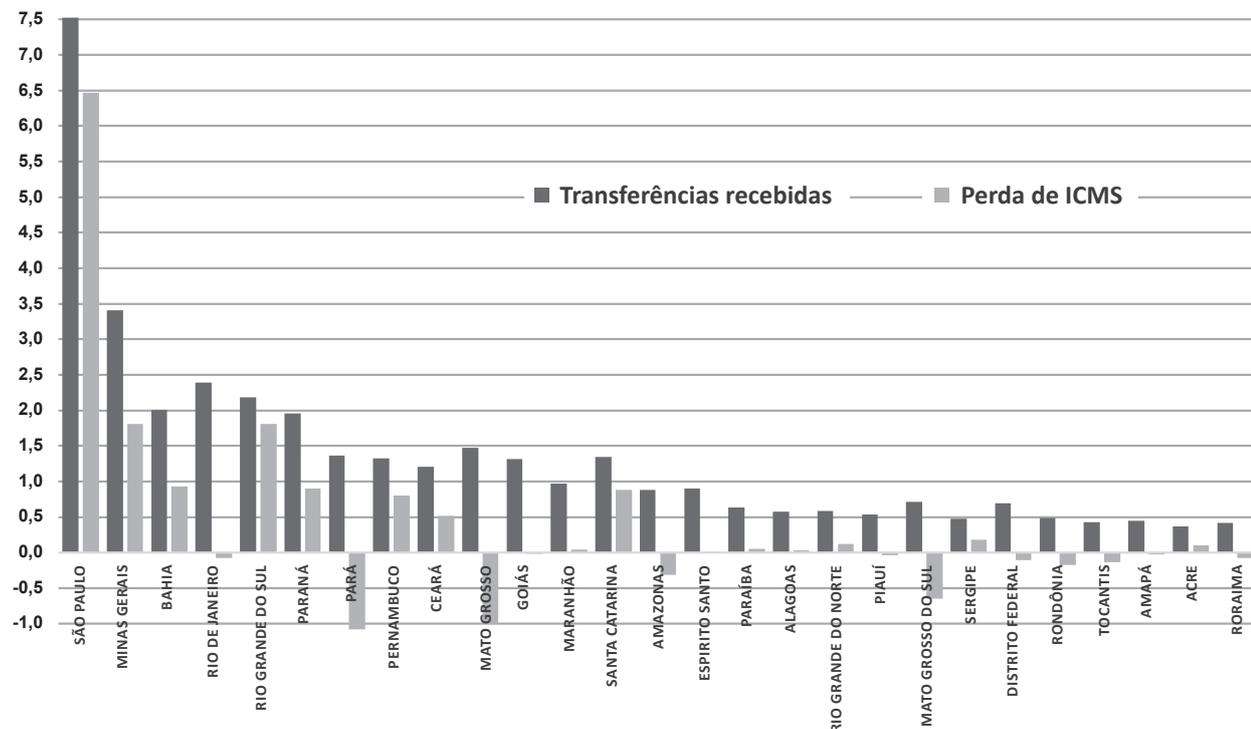
tiveram perda de impostos, em especial do ICMS, como ocorrido com SP, MG, PR, ES, PE e vários outros; ii) Estados que apresentaram ganhos reais com ICMS tiveram um crescimento elevado de arrecadação em relação a 2019, contrariando totalmente a expectativa de queda em um ano de pandemia; iii) Estados beneficiados pela suspensão do pagamento da dívida contratual com a União.

Em relação ao ICMS, este comportamento melhor que o esperado deu-se muito provavelmente graças ao auxílio emergencial (Sanches, Cardomingo, & Carvalho, 2021), aprovado pela Lei n.º 13.998/2020, que permitiu a manutenção do consumo das famílias e da arrecadação do ICMS.

Mesmo com o crescimento das receitas dos Estados e do DF, houve redução real de 3,5% no total gasto em 2020, em relação a 2019. A variação entre os Estados foi muito ampla em torno desse número. Enquanto a maioria teve pequenos aumentos ou redução nas despesas, chama a atenção o desempenho de SP, PI, PR e MT que reduziram suas despesas em mais de 5%. Por outro lado, PA, AL e RO tiveram aumento superior a 5% em suas despesas. Os desempenhos extremos foram o PR, com queda de mais de 16%, e o PA, com aumento de quase 11%.

Em relação ao terceiro aspecto, isto é, a suspensão dos pagamentos de dívida dos Estados com a União, observa-se a enorme desigualdade da medida, resultando em ga-

Gráfico 5. Transferências recebidas pelos Estados com base na LC 173/2020 e perda de ICMS em 2020



Fonte: baseado em dados do SICONFI/ME

nhos de disponibilidade de recursos muito expressivos para alguns Estados e efeitos desprezíveis para a maior parte.

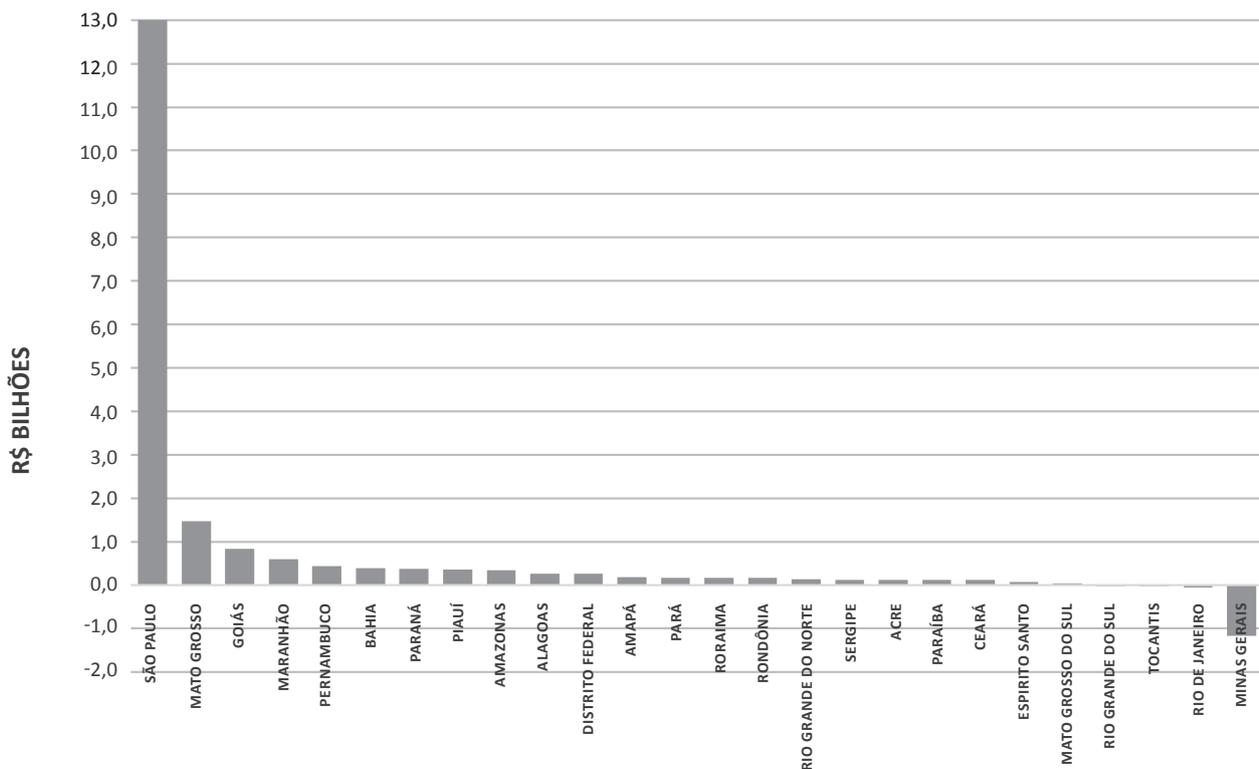
O quadro de despesas por função orçamentária permite observar que houve grande variação entre as finalidades de gasto, com aumento importante em saúde, transportes, urbanismo, assistência social e cultura. Previdência social, função que responde por quase 25% dos gastos dos Estados, cresceu 3,6% em termos reais. Ao mesmo tempo, caíram de forma destacada os gastos com educação, ciência e tecnologia e direitos da cidadania e encargos especiais, além de outras funções de menor peso na despesa total.

Dada sua relevância neste momento pandêmico, é importante destacar os gastos especificamente nas funções saúde e educação.

### Despesas com saúde

A média estadual de gastos empenhados com a função saúde em 2020 foi 11,1% maior do que o executado em 2019. Esse aumento é mais do que esperado em razão da pandemia e é importante destacar que em quase todos os Estados o maior crescimento deu-se com administração hospitalar. Apesar disso, chama a atenção a variação desse aumento de despesas entre os Estados, quando comparado ao recebimento das Transferência da União em função da Covid-19. O Gráfico 7 compara o valor do

Gráfico 6. Redução das despesas das UFs com pagamento de dívida (2020-2019)



Fonte: baseado em dados do SICONFI/ME. Valores atualizados pelo IPCA/IBGE, referência dezembro de 2020.

## DESCOORDENAÇÃO E DESIGUALDADES FEDERATIVAS NO BRASIL COM A COVID-19: ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS EM 2020

gasto incremental em 2020, em relação a 2019, com o valor recebido de transferências Covid-19, por unidade da federação.

O Gráfico 7 não permite identificar uma relação clara e coordenada entre o recebimento das transferências e o gasto incre-

Tabela 3. Despesas empenhadas por função e por UF (2019-2020) - R\$ milhões

Função	2019	2020	VAR. %	UF	2019	2020	VAR. %
Previdência Social	179.358	185.902	3,6%	SP	188.248	175.352	-6,9%
Saúde	110.233	122.437	11,1%	MG	94.996	94.430	-0,6%
Educação	124.582	113.199	-9,1%	RJ	62.129	59.897	-3,6%
Segurança Pública	86.706	84.232	-2,9%	RS	49.864	47.846	-4,0%
Encargos Especiais	112.722	81.528	-27,7%	PR	52.523	44.044	-16,1%
Judiciária	46.549	43.931	-5,6%	BA	40.714	39.696	-2,5%
Administração	34.055	33.302	-2,2%	PE	28.075	27.889	-0,7%
Transporte	23.678	25.251	6,6%	GO	28.650	27.441	-4,2%
Essencial à Justiça	22.543	21.972	-2,5%	CE	27.348	26.915	-1,6%
Legislativa	17.801	17.564	-1,3%	SC	27.287	26.426	-3,2%
Direitos da Cidadania	14.243	12.989	-8,8%	PA	22.046	24.439	10,9%
Agricultura	7.112	6.884	-3,2%	DF	23.975	23.422	-2,3%
Assistência Social	5.615	6.597	17,5%	MT	19.167	18.138	-5,4%
Urbanismo	4.945	5.891	19,1%	MA	16.747	16.774	0,2%
Gestão Ambiental	4.564	4.464	-2,2%	AM	16.379	16.769	2,4%
Cultura	2.482	3.592	44,7%	ES	14.495	15.175	4,7%
Ciência e Tecnologia	3.818	3.470	-9,1%	MS	13.281	13.267	-0,1%
Saneamento	2.256	2.265	0,4%	RN	12.366	11.840	-4,3%
Comércio e Serviços	2.116	1.992	-5,8%	PI	12.228	11.123	-9,0%
Habitação	1.646	1.669	1,4%	PB	10.677	10.386	-2,7%
Comunicações	769	1.013	31,8%	AL	9.151	9.770	6,8%
Trabalho	978	821	-16,0%	TO	8.892	9.209	3,6%
Desporto e Lazer	978	704	-27,9%	SE	9.202	9.074	-1,4%
Indústria	924	657	-28,9%	RO	7.607	8.049	5,8%
Organização Agrária	219	196	-10,7%	AC	6.343	6.420	1,2%
Energia	122	144	17,5%	AP	4.916	5.111	4,0%
Relações Exteriores	0	0		RR	3.713	3.768	1,5%
<b>TOTAL</b>	<b>811.015</b>	<b>782.669</b>	<b>-3,5%</b>		<b>811.015</b>	<b>782.669</b>	<b>-3,5%</b>

Fonte: baseada em dados do SICONFI/ME

mental em saúde. Obviamente, as transferências não foram utilizadas apenas para a saúde, mas também para a manutenção de outras políticas públicas dos Estados. O uso dos recursos em outras áreas é natural, visto que era preciso financiar as várias políticas públicas. Ainda assim, como o foco principal era o controle da pandemia, esperava-se uma relação proporcional entre as transferências recebidas e o aumento do gasto em saúde. Há Estados em que tal aumento representou cerca de 50% das transferências recebidas. Em outros, esse percentual foi ínfimo, enquanto que em outros ainda houve redução do gasto em saúde em 2020, mesmo tendo recebido transferências expressivas.

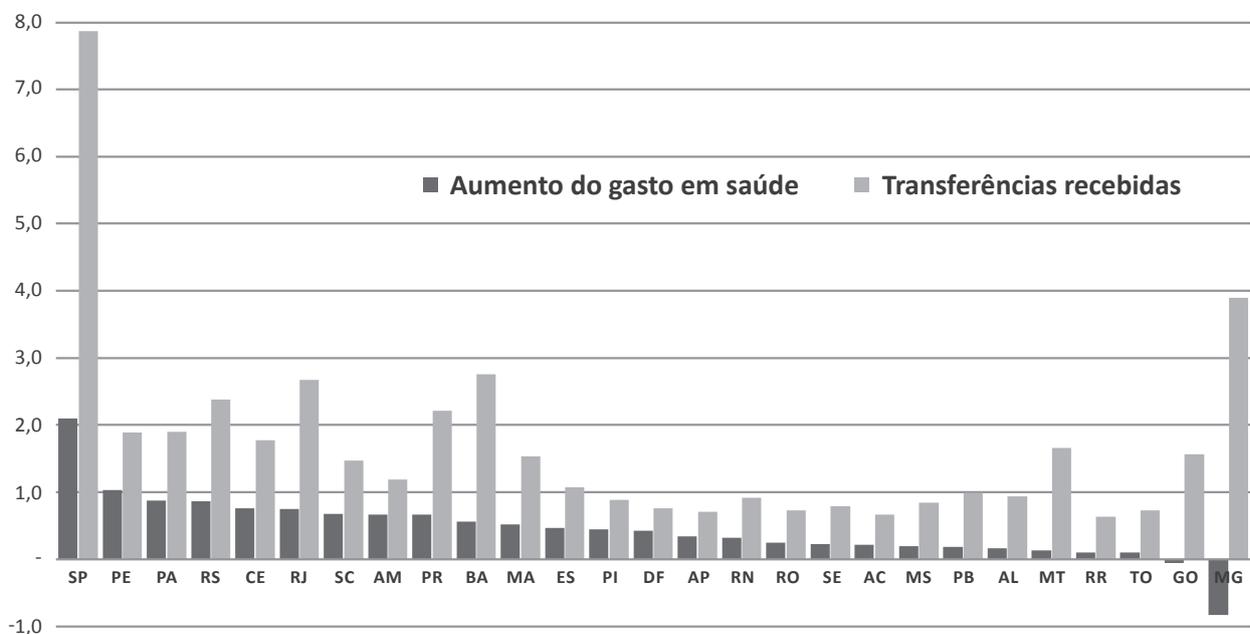
### Despesas com educação

Em relação à educação, a Tabela 3, apresentada anteriormente, mostrou também

uma redução real média de 9% nos gastos dos Estados em 2020, ante 2019. A redução parece estar associada a dois fatores: i) o fechamento das escolas, o que levou à economia com alguns serviços; e ii) a redução de receitas de impostos que, ao serem compensadas por transferências da União, perdem a vinculação que obriga a aplicação de 25% em manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, como mostrado anteriormente, a redução de receitas foi menor que o esperado. Utilizando o ICMS como indicador da variação de impostos dos Estados, vê-se que a redução nas despesas de educação ultrapassou bastante essa queda, como aponta o Gráfico 8, por Estado, que mostra ainda que a redução foi maior do que 20% em GO, AL, RJ e PI. Aponte-se ainda que vários Estados, como MT, MS, TO e RR, tiveram ga-

Gráfico 7. Gasto em saúde e transferências recebidas pelas UFs (LC 173/2020)



Fonte: baseado em dados do SICONFI/ME

no expressivo de ICMS, mas mesmo assim reduziram bastante os gastos em educação. Gráfico 8. Variação de despesas com educação x variação do ICMS (2020/2019)

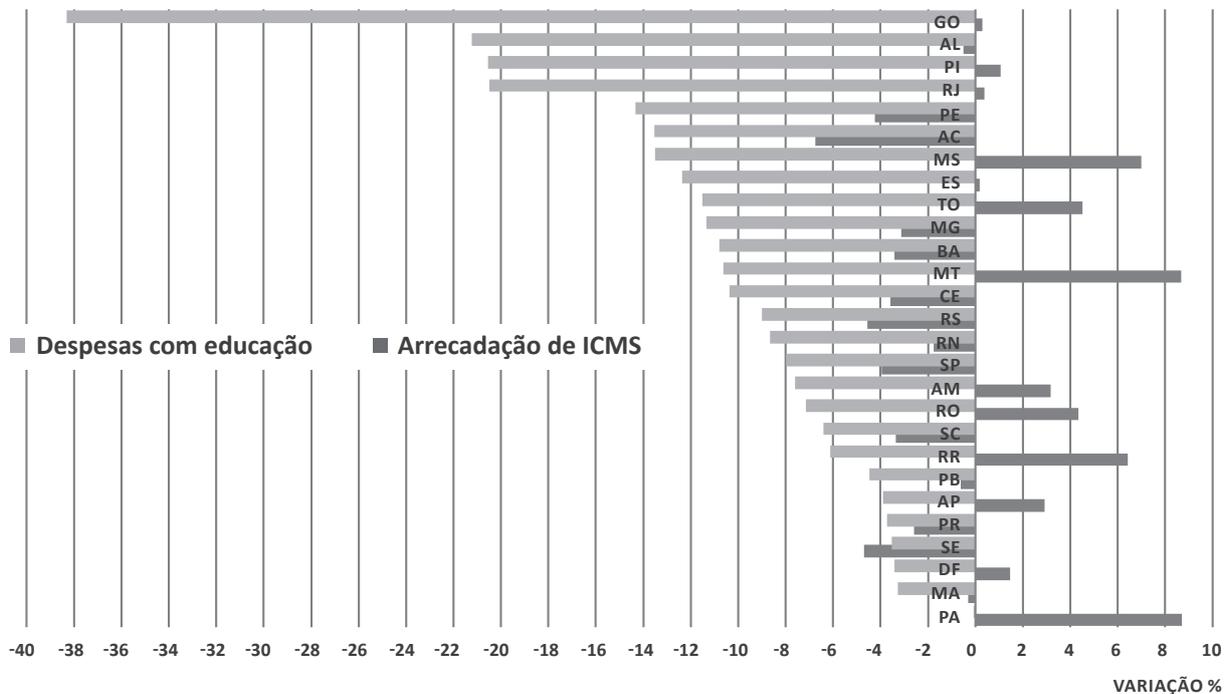
Com o fechamento das escolas, a expectativa era que os governos estaduais tivessem se preparado para enfrentar os efeitos da pandemia na educação, com investimento em ensino remoto e outros gastos emergenciais, voltados para minimizar os prejuízos educacionais decorrentes do fechamento das escolas e também para uma eventual retomada das aulas presenciais. O Gráfico 8 mostra, porém, que muitos Estados seguraram essas despesas. E quando ficou claro, no segundo semestre, que os recursos de impostos não caíam como projetado, é provável que já não houvesse tempo para executar as despesas desse exercício fiscal. Fa-

lhas de planejamento que comprometeram a retomada do ensino com segurança em 2021.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O federalismo brasileiro é marcado por diferenças econômicas, sociais e institucionais (Segatto & Abrucio, 2018). É importante destacar que após a Constituição de 1988 diferentes ações de indução e coordenação federal foram implementadas para buscar padrões mínimos de oferta em diferentes políticas públicas e de fato conseguiram garantir maior equalização fiscal entre Estados, em especial se considerarmos políticas como as de educação e saúde. A organização do SUS ao longo dos anos 1980 permitiu aprimorar o acesso a serviços de saúde para toda a população brasileira, independentemente de seu território de origem (Ar-

Gráfico 8. Variação de despesas com educação x variação do ICMS (2020/2019)



Fonte: baseado em dados do SICONFI/ME

retche, 2018). Na educação básica, de responsabilidade dos Estados, as políticas de redistribuição de recursos via fundos, como o Fundef e Fundeb, permitiram a universalização do acesso no ensino fundamental e reduziram a desigualdade de valores aluno/ano entre os diferentes Estados (Peres e Capuchinho, 2020).

Entretanto, mesmo com essa construção orquestrada pela União para aprimoramento da educação e saúde públicas durante os anos 1990 até meados da década passada, vivemos nos anos recentes uma crise de descoordenação federativa cujo ápice se deu em 2020, com a chegada da pandemia da Covid-19.

É necessário reconhecer, como aponta Arretche (2010), que as instituições estatais brasileiras desenvolvidas e fortalecidas ao longo das últimas décadas permitiram ao governo federal a regulação de políticas e a redistribuição de recursos, garantindo por meio de coordenação vertical e horizontal maior equidade na oferta de serviços entre os diferentes Estados e o Distrito Federal brasileiros. Também é fundamental perceber que nos últimos três anos tem havido um processo de desconstrução institucional que impõe a descoordenação como forma de governo, tornando o período do governo Bolsonaro dificilmente enquadrável nos modelos e referenciais construídos para entender o federalismo brasileiro pré ou pós-Constituição de 1988.

Os dados apresentados neste artigo mostram que as medidas de socorro federal aos Estados e municípios não resultaram em maior equidade entre as unidades estaduais da federação. A aprovação da Lei Complementar n.º 173/2020 pelo Congresso Nacional e a

ação do Executivo federal não seguiram um critério claro e objetivo de atendimento prioritário e equalização fiscal dos Estados que tivessem maior perda de recursos ou menor receita disponível para enfrentar a crise. Assim, mesmo tendo conseguido manter a estabilidade da receita corrente líquida da soma dos Estados, isso se deu de forma desigual, com alguns Estados obtendo ganhos e outros perdas expressivas de receita disponível. As transferências federais extraordinárias realizadas em 2020, em conjunto com as medidas de suspensão de pagamento de dívidas, embora importantes para enfrentar a pandemia, não resultaram em maior equilíbrio na resposta dos Estados e do DF à Covid-19.

Os dados de receitas e despesas analisados (exercícios de 2019 e 2020) indicam que não basta haver transferência de recursos da União para Estados (e DF) se não houver uma coordenação vertical entre as esferas sobre quanto transferir e sobre a utilização desses recursos. Os dados indicam que alguns Estados receberam recursos federais mesmo com ganhos significativos de ICMS. Outros foram desproporcionalmente beneficiados com as medidas de suspensão de pagamento das dívidas.

Além disso, não houve um mecanismo de controle/indução para ação mais específica nas áreas de saúde e educação. Os dados mostram transferência de recursos federais de forma descoordenada horizontalmente, não garantindo uma ação conjunta dos Estados nas áreas de saúde e educação.

O comportamento distinto do esperado para a arrecadação dos Estados e do DF deu-se em grande medida em função do auxílio emergencial pago em 2020, que impulsionou o ICMS e impediu que houvesse maiores perdas para os Estados.

Essa condição, aliada ao recebimento dos recursos da União, deveria ter permitido o planejamento dos Estados para o enfrentamento sistemático da pandemia, seja na assistência hospitalar e epidemiológica, seja na estruturação das políticas de educação básica, para o ensino remoto e para o atendimento com segurança nas escolas públicas quando possível, dentre outras políticas fundamentais.

Como não houve a criação de mecanismos indutores específicos para essas políticas, não foi possível garantir que todos os Estados mantivessem o investimento mínimo de recursos, nem que tivessem uma ação coordenada garantindo equidade de tratamento à população nos diferentes territórios nacionais.

No início de 2021, assistimos à repetição dos equívocos de 2020 no enfrentamento da pandemia. A descoordenação da União nas políticas econômica, de educação e de saúde tem levado à implementação de ações desarticuladas por parte dos Estados e já vemos sinais claros de aumento da desigualdade e pobreza em diferentes políticas e territórios. Se não restaurarmos a perspectiva do governo federal como importante agente responsável pelas políticas regulatórias e redistributivas, corremos o risco de aprofundar o retrocesso dos ganhos de equidade que tivemos após a Constituição de 1988.

## REFERÊNCIAS

- Afonso, J R R. (2009). FPE: Rateio sem custo. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, 1(3). <http://bit.ly/9Kks5k>
- Afonso, J.R. R. (2016). Federalismo Fiscal Brasileiro: Uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, 1(34), 2016. Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727>
- Afonso, J. R. R., Lukic, M. R., & De Castro, K. P. (2018). ICMS: Crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 986-1018. doi: 10.1590/2317-6172201837
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40. doi: 10.1590/S0104-44782005000100004
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. *Rev. Sociologia Política*, 24, 69-85. doi: 10.1590/S0104-44782005000100006
- Arretche, M. (2012) *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. FGV/Editora Fiocruz. Recuperado de <https://portal.fiocruz.br/livro/democracia-federalismo-e-centralizacao-no-brasil>
- Arretche, M. (2010) Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos?. Dados – *Revista de Ciências Sociais*, 53(3),587-620. Doi: 10.1590/S0011-52582010000300003
- Arretche, M.(2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: A inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(96), Doi: 10.17666/339613/2018
- Buchanan, J. M. (1995). *Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform*. *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2), 19-28. doi: 10.2307/3330825

Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (Tese de doutorado). Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>

Fundo Monetário Internacional (2020). *Fiscal Monitor* (april, 2020). Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>

Gadelha, S. R. de B. (2018). *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>

Gomes, S. (2009). Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 52(3), 659-690. doi: 10.1590/S0011-52582009000300004

Lopreato, F.L.C. (2018) *Governos estaduais: O retorno à debilidade financeira*. IE.Uncamp, maio de 2018. (Texto para Discussão, n.338)

Lopreato, F. L. C. (2020). *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Instituto de Economia, Unicamp. Recuperado de <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>

Machado, J. A., Palotti, & P. L. de M. (2015) Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88),61-82. doi: 10.17666/308861-82/2015

Monteiro Neto, A. (2014) *Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação*. Texto para discussão. Ipea. Recuperado de [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3108/1/TD\\_1961.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3108/1/TD_1961.pdf)

Peres, U.D. & Santos, F.P. (2020). Gasto público e desigualdade social: O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(103), e3510307. doi: 10.1590/3510307/2020

Peres, U.D. & Capuchinho, C. (2020) Fundeb: A importância da complementação da União para redução das desigualdades educacionais. *Nexo Políticas Públicas*. Recuperado de <https://pp.nexojournal.com.br/perguntas-que-a-ciencia-ja-respondeu/2020/Fundeb-a-import%C3%A2ncia-da-complementa%C3%A7%C3%A3o-da-Uni%C3%A3o-para-redu%C3%A7%C3%A3o-das-desigualdades-educacionais>

Rezende, F. (2010) Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 71-88). Unesco. Recuperado de [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao\\_federalismo.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf)

Rodden, J. (2005) Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: Sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 9-27. Recuperado de <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a03n24.pdf>

Sanches, M., Cardomingo, M., & Carvalho, L. (2021). *Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020 (Nota de Política Econômica nº 007)*. MADE/USP. Recuperado de <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/quao-mais-fundo-poderia-ter-sido-esse-poco-analisando-o-efeito-estabilizador-do-auxilio-emergencial-em-2020/>

Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1179-1193. doi: 10.1590/0034-761220170047

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 105-121. doi: 10.1590/S0104-44782005000100008

Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 42(2), pp. 197-251. doi: 10.1590/S0011-52581999000200001

Dye, T. R. (1990). *Dye, American Federalism: Competition among Governments. Massachusetts and Toronto: Lexington Books*, 21, 12.

Tiebout, C. M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, 64(5), 416-424. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1826343>

Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 11, 1. Recuperado de [https://web.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast\\_mpf.pdf](https://web.stanford.edu/~jrodden/oslo/weingast_mpf.pdf)

Wildavsky, A. (1984). *Federalism means inequality: political geometry, political sociology and political culture*. In Golembiewski, R. T., & Wildavsky, A. B. (Eds.). (1984). *The costs of federalism: In honor of James W. Fesler*. Transaction Books.