

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**LAURA HELENA GUERREIRO MATTOS**

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E SUA REPRESENTATIVIDADE NA  
RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2023**

**LAURA HELENA GUERREIRO MATTOS**

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E SUA REPRESENTATIVIDADE NA  
RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Róber Iturriet Avila

**Porto Alegre**

**2023**

CIP - Catalogação na Publicação

Mattos, Laura Helena Guerreiro  
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E SUA  
REPRESENTATIVIDADE NA RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL / Laura Helena Guerreiro Mattos. --  
2023.  
74 f.  
Orientador: Róber Iturriet Avila.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Federalismo Fiscal. 2. Transferências  
Intergovernamentais. 3. Fundo de Participação dos  
Estados e Distrito Federal. 4. Receita Tributária. I.  
Avila, Róber Iturriet, orient. II. Título.

**LAURA HELENA GUERREIRO MATTOS**

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E SUA REPRESENTATIVIDADE NA  
RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Róber Iturriet Avila – Orientador

UFRGS

---

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

UFRGS

---

Prof. Dr. Ario Zimmermann

UFRGS

À Carolina, por todo apoio durante a faculdade, incentivando-me, e por ser meu exemplo de pessoa dedicada, íntegra e profissional, qualidades, a meu ver, que sempre busco seguir.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me inspirado coragem e persistência durante meu caminho.

À minha mãe, Soeli, por me apoiar em todas minhas escolhas, acreditar em todos os meus sonhos e sempre caminhar comigo lado a lado. Além de ser fonte constante de amor e carinho.

À minha família. Em especial, ao meu pai, José, ao meu irmão, João Rodrigo, à minha cunhada, Manu, e aos meus sobrinhos, João Otávio e Luís Henrique, por todo amor e carinho.

Às minhas amigas queridas de longos anos, Jeniffer, Andressa, Viviane e Luísa, pelas incontáveis tardes de alegria, de sinceridade, de apoio, de paciência e de aulas de cálculo e estatística.

Aos meus colegas e amigos de profissão. Em especial, às minhas queridas Giovanna, Paula, Bruna, Laiza, Giulia e Cíntia e aos meus queridos Jacsson e Ricardo, por todo carinho e apoio.

Aos meus amigos de faculdade, Rafael e Áquila, por todas longas conversas sobre a vida.

Ao meu orientador, Róber Iturriet Avila, por toda atenção, dedicação, competência e profissionalismo, que foram valiosos para a construção deste trabalho.

A todos servidores da UFRGS que tive a oportunidade de conviver diariamente e que sempre me trataram muito bem.

## RESUMO

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma transferência federal que tem como propósito equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas. A Constituição Federal de 1988 preconiza a contribuição na redução das desigualdades socioeconômicas entre os Estados através de adequados critérios de rateio do FPE. Por isso, torna-se importante a identificação desses critérios a partir do estudo da legislação para verificar se eles atendem o objetivo constitucional. A literatura aponta que a região Sul tem perdido a participação do FPE no cenário nacional em razão dos critérios escolhidos para sua distribuição. Desse modo, o trabalho tem como objetivo analisar o FPE sob a ótica do federalismo brasileiro no que tange à representatividade do FPE na receita tributária do Estado do Rio Grande do Sul durante os últimos 21 anos (2001-2022). Os resultados apontam que a participação do FPE na receita tributária tem reduzido ao longo do tempo. Assim, conclui-se pela importância da análise crítica sobre os critérios de partilha dos fundos de participação como forma de reforçar o federalismo fiscal brasileiro.

**Palavras-chave:** Federalismo Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. Receita Tributária.

## **ABSTRACT**

The State and Federal District Participation Fund (FPE) is a federal transfer whose purpose is to equalize the fiscal capacity of the federative units. The Federal Constitution of 1988 recommends the contribution to the reduction of socioeconomic inequalities between states through appropriate FPE apportionment criteria. Therefore, it is important to identify these criteria from the study of the legislation to verify if they meet the constitutional objective. The literature points out that the South region has lost the participation of the FPE in the national scenario due to the criteria chosen for its distribution. Thus, the objective of this paper is to analyze the FPE from the perspective of Brazilian federalism regarding the representativeness of the FPE in the tax revenue of the State of Rio Grande do Sul during the last 21 years (2001-2022). The results indicate that the participation of the FPE in the tax revenue has reduced over time. Thus, it concludes by the importance of critical analysis on the sharing criteria of participation funds as a way to reinforce the Brazilian fiscal federalism.

**Keywords:** Fiscal Federalism. Intergovernmental Transfers. State and Federal District Participation Fund. Tax Revenue.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Participação dos Estados na distribuição do FPE definida pela LC nº 62 de 1989.....	39
Figura 2 – População (habitantes), receita própria, FPE e receita disponível em termos per capita (2015) .....	44
Figura 3 – Evolução do saldo da dívida fundada do RS– 2012-2021 .....	51
Gráfico 1 - Receita do FPE e sua participação na Receita Tributária do Estado do RS .....	54

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CF	Constituição Federal
CTN	Código Tributário Nacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IR	Imposto de Renda
LC	Lei Complementar
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1	O ESTADO FEDERAL.....	13
<b>2.1.1</b>	<b>Tipologias do Federalismo .....</b>	<b>15</b>
2.1.1.1	Federalismo por agregação ou por desagregação (segregação).....	16
2.1.1.2	Federalismo dual ou cooperativo .....	16
2.1.1.3	Federalismo simétrico e assimétrico.....	17
2.1.1.4	Federalismo orgânico.....	17
2.1.1.5	Federalismo de integração.....	18
2.1.1.6	Federalismo de equilíbrio.....	18
<b>2.1.2</b>	<b>Descentralização Fiscal.....</b>	<b>18</b>
2.2	HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL .....	21
<b>2.2.1</b>	<b>O Brasil no período republicano e a Constituição da República de 1891 ....</b>	<b>21</b>
<b>2.2.2</b>	<b>O Brasil no período de 1930 até 1945 e a Era Vargas.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2.3</b>	<b>O Período de 1946 até 1963 e a Segunda República .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.4</b>	<b>O período de 1964 até 1987 e os governos militares.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2.5</b>	<b>O federalismo fiscal e a Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>27</b>
<b>3</b>	<b>TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS .....</b>	<b>29</b>
3.1	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SEUS ASPECTOS TEÓRICOS.....	29
3.2	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SUAS CLASSIFICAÇÕES..	32
3.3	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SEU HISTÓRICO NO BRASIL .....	35
3.4	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL.....	37
<b>4</b>	<b>EQUALIZAÇÃO FISCAL E OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>42</b>
4.1	A LEI COMPLEMENTAR Nº 143/2013.....	46

<b>5</b>	<b>O CONTEXTO ECONÔMICO E FISCAL DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>49</b>
5.1	A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	50
5.2	O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL.....	52
5.3	O FPE E SUA REPRESENTATIVIDADE NA RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	53
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>58</b>
	<b>APÊNDICE A - RENDA PER CAPITA DOS ESTADOS (ANOS DE 2001 E 2022).....</b>	<b>66</b>
	<b>ANEXO A - DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 193, DE 24 DE MARÇO DE 2021.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Federalismo pode ser definido como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (União) e os governos regionais, sendo um meio termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco. A história do federalismo no Brasil inicia-se após a Proclamação da República de 1889, quando o país passou aos seus Estados o poder decisório e coexistente ao poder central, o que dividiu as suas funções e responsabilidades entre os demais entes federativos.

A Constituição Federal de 1988 concedeu a divisão de competências que designaram, para cada ente federativo, poderes e atribuições mais claros em relação à União. Desse modo, os Estados passaram a ter liberdade de organizar as leis de suas competências de modo a não serem vedadas ou proibidas por algum artigo da Constituição Federal. Assim, a Constituição Federal de 1988 instituiu o fenômeno da descentralização fiscal que caracteriza-se pela participação mais acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos gastos governamentais.

No federalismo, as bases de sustentação do pacto federativo decorrem das transferências intergovernamentais de recursos entre as várias esferas de governo. Especificamente para os estados, a Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece a repartição das receitas tributárias por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Como critério para distribuição de recursos, via FPE, aplicam-se indicadores (de demanda) populacionais e a renda domiciliar per capita. Sendo que a partir de 2016 vigoram os critérios da Lei Complementar nº 143/2013, quando os valores transferidos no ano anterior são corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e por 75% da variação do Produto Interno Bruto (PIB) nos dois anos anteriores.

Assim, observa-se que os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados não consideram as capacidades fiscais próprias dos estados (lado da oferta),

adotando indicadores absolutos (estáticos) de população e renda domiciliar, não prevendo revisões periódicas ou aspectos relativos (proporcional) e dinâmicos (crescimento) do ambiente socioeconômico dos estados. Ainda, segundo a regra legal, quanto menor a renda, maior a transferência.

No entanto, na região Norte, apesar de as rendas serem praticamente semelhantes entre os estados; Amapá, Acre, Roraima e Tocantins recebem bem mais transferências que Pará e Rondônia. No Nordeste, o Maranhão com a menor renda domiciliar per capita, recebe menos transferência per capita que Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Já na região Sul, o Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências apesar de ter a menor renda per capita da região. Dessa forma, torna-se relevante identificar como as transferências, via FPE, afetam os estados receptores, uma vez que as transferências objetivam reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário.

Diante desse quadro, observa-se que alterações na composição do FPE, nos últimos anos, criaram repasses adicionais com critérios de rateio específicos sobre os quais o Rio Grande do Sul possui participação inferior a 1,5%. No ano de 2020, por exemplo, a arrecadação do FPE no Rio Grande do Sul atingiu R\$ 2,1 bilhões, contra R\$ 2,2 bilhões arrecadados em 2019 (decréscimo de 2,11%).

É em meio a esta conjuntura que se insere o presente trabalho. Procurar-se-á, por meio deste, analisar o FPE sob a ótica do federalismo brasileiro no que tange à representatividade do FPE na receita tributária do Estado do Rio Grande do Sul durante os últimos 21 anos (2001-2022) e, através dessa análise, verificar se essa participação tem diminuído no decorrer do tempo.

Como metodologia, procedeu-se ao estudo doutrinário e jurisprudencial atinentes à matéria, assim como a análise de dados provenientes dos mecanismos de transparência governamentais. Os dados serão apresentados em tabelas e em gráficos.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, incluindo esta introdução, apresentados a seguir.

O capítulo 2 abordará o federalismo fiscal. Será apresentado os aspectos conceituais e teóricos do Estado Federal, bem como as tipologias do federalismo e a

descentralização fiscal. Os aspectos históricos do federalismo também serão tratados nesta parte do trabalho.

O capítulo 3 apresenta os principais conceitos teóricos a respeito das transferências intergovernamentais, ressaltando as suas funções e mecanismos de atuação. Para isso, será evidenciado o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) como uma ferramenta importante para a função distributiva da renda pelo governo central com o objetivo de reduzir desequilíbrios fiscais, sendo destacado suas características e critérios de partilha.

Já no capítulo 4, buscar-se-á entender se os critérios de equalização nacional por meio das transferências fiscais incondicionais (FPE) são capazes de equalizar a capacidade fiscal própria ou disponível dos estados e de reduzir as desigualdades socioeconômicas estaduais.

No capítulo 5 será apresentado um panorama econômico e fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, e realizada uma análise da representatividade do FPE nos últimos 21 anos (2001-2022) nas receitas tributárias do Estado do Rio Grande do Sul.

## 2 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

A organização político-administrativa do Brasil é uma federação de Estados autônomos. Durante o Império, o Brasil foi um Estado unitário. No regime federalista a estrutura de governo é descentralizada, enquanto no sistema unitário o governo é centralizado. Como o objeto do presente trabalho encontra-se no terreno do Federalismo pátrio atual, o capítulo será estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, discutir-se-á sobre os aspectos conceituais e teóricos do Estado Federal, bem como as tipologias do federalismo e a descentralização fiscal, já na seção seguinte, apresentar-se-á os aspectos históricos do federalismo.

### 2.1 O ESTADO FEDERAL

O Estado Federal caracteriza-se pela descentralização política, legislativa e administrativa do poder, em determinadas entidades políticas, que funcionam de forma autônoma em um mesmo território, sobre as mesmas pessoas, sem, no entanto, serem dotados de soberania<sup>1</sup>, a qual é prerrogativa exercida unicamente pela União. Como assevera Conti (2001, p.10), o Estado Federal possui algumas características fundamentais: “a) existência de, ao menos, duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas [...]; c) organização do Estado expressa em uma Constituição; d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas; e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; f) indissolubilidade”. Dessa forma, a principal característica do Estado Federal, é que nele há a distribuição do poder, tanto político como administrativo, e de competências, para entes autônomos.

---

<sup>1</sup> A distinção entre as figuras do Estado Federal e da Confederação reside no atributo da soberania. Enquanto naquelas os Estados Federados abrem mão de sua soberania para que a detenha o ente maior, nestas os Estados Confederados apenas constituem uma espécie de aliança internacional permanente, que os auxilia a atingir seus objetivos comuns, enquanto cada um deles mantém sua soberania.

Conforme leciona Tristão (2003, p. 64) a descentralização em um Estado Federal constitui-se na “redistribuição do poder, da autonomia de decisão, do controle de recursos e das competências para órgãos que tenham maior proximidade com a coletividade, ou para governos locais, em detrimento do governo central”. Além disto, quando na distribuição dessa parcela de poder, o Governo Central também impõe e delega aos membros da federação atribuições e responsabilidades próprias para cada ente.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2017) discorrem que a autonomia dos Estados-membros importa, necessariamente, na descentralização de poder. Desta maneira, os Estados-membros são autônomos, dentro de suas esferas de competência e de poder, para a criação e execução de leis, bem como para sua autoadministração, que devem estar em consonância com a Constituição Federal. Percebe-se, portanto, no Estado Federal uma dúplici esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, havendo a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

Além do mais, para a existência de um Estado Federal é necessária uma Constituição Federal rígida. Pois, para evitar eventuais modificações, que poderiam colocar sob o risco de rompimento da própria forma federativa de Estado, é indispensável uma estrutura reguladora central, que una os interesses comuns de toda a federação. Assim, Mendes e Branco (2017, p. 729) sustentam que o princípio federalista deve constar como cláusula pétrea, isto é, como um dispositivo imutável na Constituição Federal:

O fato de os Estados-membros se acharem unidos em função de uma Constituição Federal, e não de um tratado de direito internacional, designa fator diferenciador do Estado Federal com relação à confederação. Sustenta-se, ainda, que a Constituição Federal deve ser rígida e que o princípio federalista deve ser cláusula pétrea, para prevenir que a União possa transformar a Federação em Estado unitário. É a Constituição Federal que explicitará a repartição de competências entre a ordem central e as parciais.

Aos Estados-membros da federação é absolutamente vedado o direito de separação ou de retirada do Estado Federal. O art. 34, I, da Constituição da República Federativa do Brasil prevê a possibilidade de decretação de intervenção federal ao

Estado-membro que tentar se retirar e romper com a forma federativa de Estado. Por sua vez, o art. 60, §4º, I, da CF, dispõe que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda à Constituição que preveja a abolição da forma federativa de Estado.

Ainda, nas Constituições Federais dos Estados federados, normalmente, é previsto um sistema de repartição de receitas entre os entes da federação. Esse sistema de repartição de receitas, além de fazer com que os Estados-membros da federação com menor arrecadação tributária preservem a sua autonomia para cumprir com suas responsabilidades e atribuições, permite também um desenvolvimento socioeconômico equilibrado. Como assevera Mendes e Branco (2017, p. 730)

Estados e Municípios também participam das receitas tributárias alheias por meio de fundos (art. 159, I, da CF) e de participação direta no produto da arrecadação de outras pessoas políticas (arts. 157, 158 e 159, II, da CF). Dessa forma, propicia-se que Estados e Municípios com menor arrecadação possam, preservando a sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência. Trata-se, também, de meio para permitir melhor equilíbrio socioeconômico regional, atendendo-se ao ideado pelo art. 3º, III, da Constituição.

Por fim, a forma como cada Estado, em suas respectivas constituições federais, divide e distribui as suas atribuições, competências e responsabilidades, bem como as circunstâncias em que o Estado Federal foi formado, indicará o tipo de federalismo em que o país se enquadra. Assim, na próxima subseção aborda-se-á as tipologias do federalismo.

### **2.1.1 Tipologias do Federalismo**

Para se entender o tema do federalismo e do que ele pode representar, é preciso realizar uma retrospectiva das tipologias de federalismo. Cabe destacar que essa tipologia não é necessariamente autoexcludente, podendo haver enquadramento em mais de um tipo de federalismo.

#### 2.1.1.1 Federalismo por agregação ou por desagregação (segregação)

No federalismo por agregação, os Estados independentes ou soberanos resolvem abrir mão de parcela de sua soberania para agregar-se entre si e formar um novo Estado, agora, Federativo, passando a ser, entre si, autônomos. Cita-se a formação dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça como exemplos (LENZA, 2015).

Por sua vez, no federalismo por desagregação (segregação), consoante menciona Ferreira Filho (2008), a Federação surge a partir de determinado Estado unitário que resolve se descentralizar, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência. O Brasil é exemplo de federalismo por desagregação, que surgiu a partir da proclamação da República, materializando-se, o novo modelo, na Constituição de 1891.

#### 2.1.1.2 Federalismo dual ou cooperativo

Ao se fazer uma análise do modo de separação de atribuições (competências) entre os entes federativos, Lenza (2015) relata que é possível identificar tanto o federalismo dual como o federalismo cooperativo. No federalismo dual, a separação de atribuições entre os entes federativos é extremamente rígida, não se falando em cooperação ou interpenetração entre eles. O exemplo seria os Estados Unidos em sua origem. Quando se flexibiliza a rigidez do modelo dual (clássico), sobrevém o modelo cooperativo, especialmente durante o século XX, com o surgimento do Estado do Bem-Estar Social, ou Estado-providência.

Nesse modelo, as atribuições serão exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo-se uma verdadeira aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em conjunto. Portanto, modernamente, percebe-se, cada vez mais, uma gradativa substituição do federalismo dual cooperativo. A doutrina adverte o risco de, a pretexto do modelo cooperativo, instituir-se um federalismo de “fachada”, com fortalecimento do órgão central em detrimento dos demais entes federativos e, assim, havendo sobreposição da União, a caracterização de um federalismo de subordinação.

Contudo, Zimmermann (2006) salienta que, se por um lado existe esse risco de negação do próprio federalismo, não se pode deixar de admitir o federalismo cooperativo verdadeiramente democrático, formado no consentimento geral da nação, e não através da imposição do poder central, eliminando-se, dessa forma, o autoritarismo. O modelo brasileiro pode ser classificado como um federalismo cooperativo.

#### 2.1.1.3 Federalismo simétrico e assimétrico

No federalismo simétrico verifica-se uma homogeneidade de cultura e desenvolvimento, assim como de língua, como é o caso dos Estados Unidos. Por outro lado, o federalismo assimétrico pode decorrer da diversidade de língua e cultura, como se verifica, por exemplo nos quatro diferentes grupos étnicos da Suíça (cantões, ou, também, no caso do Canadá, país bilíngue e multicultural).

No caso do Brasil há certo “erro de simetria”, pelo fato de o constituinte tratar de modo idêntico os Estados, como se verifica na representação do parlamento (cada Estado, não importa o seu tamanho, o seu desenvolvimento, elege o número fixo de 3 senadores, cada qual com dois suplentes – art. 46, §§1º e 3º, da CF.). O constituinte deveria ter considerado a dimensão territorial, o desenvolvimento econômico, a cultura etc., tratando, dessa forma, de modo assimétrico os entes federativos. Essa distinção, naturalmente, não poderia significar a preferência de um ente federativo em relação a outro, sob pena de se desvirtuar o texto constitucional.

#### 2.1.1.4 Federalismo orgânico

No federalismo orgânico, o Estado deve ser considerado um “organismo”. Busca-se, desse modo, sustentar a manutenção do “todo” em detrimento da “parte”. Os Estados-Membros, por consequência, aparecem como um simples reflexo do “todo-poderoso poder central”. Conforme aponta Zimmermann (2006, p. 389):

O modelo orgânico federativo, parece haver se estabelecido sob as novas formulações teóricas surgidas ao longo do século XX. Movidas por concepções que visavam muito mais o estabelecimento da homogeneidade e a formulação de concepções centralistas, elas acabaram por atender, direta ou indiretamente, aos objetivos ditatoriais de governos federais socialistas e da América Latina.

#### 2.1.1.5 Federalismo de integração

No federalismo de integração, verifica-se a preponderância do Governo central sobre os demais entes, atenuando, assim, as características do modelo federativo.

Nesse sentido, Tavares (2013, p.244) constata que:

No extremo, o federalismo de integração será um federalismo meramente formal, cuja forte simetria entre poderes distribuídos entre as entidades componentes da federação o aproxima de um Estado unitário descentralizado, com forte e ampla dependência, por parte das unidades federativas, em relação ao Governo da União federal.

Portanto, nesse federalismo adota-se uma relação de subordinação entre os entes federativos, decorrente do fortalecimento do poder central.

#### 2.1.1.6 Federalismo de equilíbrio

O federalismo de equilíbrio traduz a ideia de que os entes federativos devem manter-se em harmonia, reforçando-se as instituições. Segundo Ramos (2013, p. 122), “isso pode ser alcançado pelo estabelecimento de regiões de desenvolvimento (entre os Estados) e de regiões metropolitanas (entre os municípios), concessão de benefícios, além da redistribuição de rendas”.

### 2.1.2 Descentralização Fiscal

A descentralização fiscal, sob o contexto da Constituição Federal de 1988, foi um mecanismo que emergiu entre os governos subnacionais para aperfeiçoar e encontrar possibilidades para assumir protagonismo nas funções legislativas e executivas. Isso pelo fato de os orçamentos serem definidos localmente (SOUZA, 2001). Desse modo, a descentralização fiscal implica autonomia dos governos regionais e locais nas decisões

de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes algumas responsabilidades perante os cidadãos daquelas circunscrições. Estes recebem os benefícios implícitos nos gastos, mas também são os financiadores de, pelo menos, parte destes. Esta autonomia nas questões fiscais faz com que, pelo menos, parte do tamanho global dos orçamentos seja definida localmente (GUEDES E GASPARINI, 2007).

Ressalta-se que apesar da adoção de diretrizes operacionais baseadas no ideal de cooperação, ainda tem-se no Brasil um federalismo que se caracteriza pela centralização de poderes e competências na União. Entretanto, é fundamental atribuir aos entes subnacionais a capacidade de implementar suas políticas públicas, por meio de seus próprios recursos financeiros.

Ademais, após o advento da Constituição Federal de 1988, que descentralizou as atribuições e aumentou a repartição das receitas de impostos, a União substituiu o montante de arrecadação perdido com os impostos sujeitos à partilha editando leis que criaram contribuições sociais que não são repartidas com os demais entes. Por isso, ocorreu um desequilíbrio fiscal em favor da União, que ainda detém a maior parcela dos recursos do país, impedindo o desenvolvimento autônomo dos Estados-membros. Em verdade, a autonomia das unidades da federação fica evidenciada por meio do ideal cooperativo e da descentralização, tanto de despesas quanto de receitas, sem, contudo, desnaturar a integridade e equidade entre os entes.

Além do mais, argumenta-se, politicamente, que a descentralização promove princípios democráticos como a participação, responsabilidade e *accountability*, onde os cidadãos participam das decisões que os afetam, independentemente de estarem corretos ou não (SHAH, 1990). Economicamente, o argumento mais frequente é o da busca pela eficiência alocativa, na presença de diferentes preferências locais em bens e serviços públicos locais, e baseia-se nos modelos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972).

Dessa forma, as principais bases teóricas do federalismo fiscal estão pautadas nos trabalhos seminais de Oates (1972), Musgrave (1959) e Musgrave e Musgrave (1980), os quais compõem parte da literatura denominada Teorias do Federalismo Fiscal de Primeira Geração (OATES, 2005), ou a visão tradicional do Federalismo Fiscal, que define a descentralização fiscal como seu principal objeto. O foco de

análise deste quadro teórico consiste na distribuição de competências fiscais entre os diferentes níveis de governo, identificando as situações em que as funções e as competências ocorrem em nível descentralizado, dessas competências e capacidades fiscais de cada ente e quando necessitam da complementação de receitas por meio de transferências do governo central, visão que caracterizou o modelo de federalismo cooperativo (VARGAS, 2011).

Ainda, com o advento de novas visões da Economia do setor público, mais especificamente a Teoria da Escolha Pública, o federalismo fiscal passou a ser estudado sob uma nova abordagem, que ultrapassa os aspectos relacionados à eficiência alocativa e incorpora os incentivos a que os agentes públicos estão sujeitos no ambiente político-econômico do país, e analisam quais serão os resultados econômicos dada essa estrutura de incentivos. Essa nova concepção foi denominada Federalismo Fiscal de Segunda Geração.

De acordo com Oliveira (2007), dessa nova construção teórica nasce o federalismo competitivo, considerada a antítese do modelo cooperativo, e tem como objetivo controlar o governo, bem como seus gastos, visando aumentar a sua eficiência por meio da competição entre as esferas governamentais. A concorrência entre as esferas governamentais seria potencializada, segundo Vargas (2011), pela descentralização, a qual promoveria maior eficiência do setor público. Ao reduzir o tamanho do governo e o seu poder fiscal, a descentralização funcionaria como um mecanismo de restrição às tendências expansionistas do governo como um todo. Nesse contexto, é resgatado o modelo de Tiebout (1956) o qual confere maior poder teórico à noção de descentralização na promoção da eficiência econômica por meio do modelo do federalismo competitivo.

Ademais, a justificativa para o efeito positivo das receitas próprias está no fato dos residentes locais fiscalizarem mais intensamente os governos, quando contribuem diretamente no financiamento dos bens públicos, gerando maior comprometimento social e menor corrupção. O reconhecimento das receitas próprias dos governos locais, como elemento dinâmico do desenvolvimento está presente também na abordagem da primeira geração (SHAH, 1990).

A grande diferença no desenho de um mecanismo de transferência entre as duas

abordagens é que a primeira geração considera as transferências exógenas com respeito à renda local. Já as contribuições de segunda geração argumentam que o esquema de transferências que resulta em correlações negativas com o crescimento econômico é equivocado e não produz os resultados desejáveis.

## 2.2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL

Para uma melhor compreensão sobre os moldes sob os quais se instalaram os sistemas de distribuição de competências e de partilha de receitas tributárias vigentes no Brasil, faz-se necessário fazer uma breve recapitulação da evolução histórica do Federalismo Fiscal.

### 2.2.1 O Brasil no período republicano e a Constituição da República de 1891

A Constituição de 1891, em seu art. 1º, transformou o antigo Brasil Imperial em uma República Federativa<sup>2</sup>. A Proclamação da República rompeu com o sistema Imperial vigente à época e possibilitou novos horizontes em termos de organização e repartição da receita pública neste novo Estado Federal que surgia. Portanto, em 15 de novembro de 1889, a forma de Estado federativa e a forma de governo presidencialista, foram instituídas no Brasil com o Golpe de Estado e a Proclamação da República. A sociedade buscava um federalismo como forma de Estado, uma república presidencialista, tendo a democracia como princípio que assegurasse os direitos fundamentais dos indivíduos e o abolicionismo (LIMA, 2010).

Além do mais, o texto constitucional de 1891 previa competência tributária própria ou até mesmo a possibilidade de regulamentar outras fontes de receita aos Estados. De acordo com Azevedo (2005, p. 66) sobre as competências tributárias na Constituição de 1891:

---

<sup>2</sup> “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”.

Ao Governo central couberam o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo e taxas de correios telégrafos Federais; aos Estados foi concedida a competência exclusiva para decretar imposto sobre a exportação, imóveis rurais e urbanos, transmissão de propriedades, e, indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições relativas a seus correios e telégrafos. Além disso, tanto a União como os Estados tinham poder para criar outras receitas tributárias. Nessa época, o imposto de importação manteve-se como principal fonte de receita da União, enquanto na esfera estadual o imposto de exportação era a principal fonte de receita e no Município a principal fonte de receita era o tributo sobre indústrias e profissões.

Nesse sentido, considerando que aos Estados-membros conferiu-se a competência para tributar sobre a exportação de produtos, nota-se que nesse período cresceu fortemente a assimetria entre os Estados, principalmente na região sul e sudeste, em virtude de sua capacidade de produção. Com isso, o Governo Central foi enfraquecido diante da autonomia conferida aos Estados. Além disso, ocorreu o fortalecimento das oligarquias regionais, tendo em vista a descentralização político administrativa do federalismo.

Segundo leciona Rezende e Afonso (2002, p.08):

Nas primeiras quatro décadas republicanas, a federação brasileira foi altamente descentralizada. Um governo federal fraco foi acompanhado por Estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.

Ainda, estruturou-se no Brasil a chamada “política dos governadores”, caracterizada em uma troca de favores e distribuição de recursos, a qual era articulada entre o Governo Federal e os principais Estados da federação, que detinham mais força eleitoral e militar. Além do mais, a Constituição da República de 1891 conferiu pouco autonomia aos Municípios, notadamente, apenas naquilo de seu interesse peculiar. Na prática, o interesse representava apenas aos federais e estaduais.

Após quase quatro décadas sob o comando das oligarquias regionais, o cenário brasileiro se alterou no início da década de 30. A Primeira República brasileira começou a perder força, resultado da quebra da chamada “política dos governadores”, aliado à crise da Bolsa de Valores de Nova Iorque, bem assim ao início de regimes que fomentavam os movimentos sociais na busca de melhores condições de vida e de trabalho, o que acarretou a Revolta Tenentista de 1930.

### **2.2.2 O Brasil no período de 1930 até 1945 e a Era Vargas**

A década de 1930 foi marcada pela crise econômica mundial, ocasionada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929. Essa crise gerou efeitos no cenário brasileiro, pois as oligarquias brasileiras, que eram baseadas, principalmente, pela exportação de café, perderam força e a classe industrial nacional ascendeu. Ainda, o golpe de 1930 instaurou o governo provisório no Brasil, tendo Getúlio Vargas como líder. Com Vargas no poder, as autonomias dos Estados foram suprimidas.

A ordem constitucional vigente foi deposta, sendo convocada nova Assembleia Constituinte, que culminou na Carta Constitucional de 1934. A forma de Estado federativa foi mantida, todavia, com menos autonomia aos Entes membros, visto que esses passaram a ser governados por interventores nomeados pelo Presidente da República.

A Era Vargas foi marcada por uma acentuada centralização político-administrativa, reforçada, ainda mais, com a Constituição de 1937. O texto constitucional de 1937 repartia as competências entre o Governo Federal e o Estadual, de modo que ao governo federal competia a organização administrativa, legislativa e tributária.

Os Estados continuavam com a capacidade de organização e de legislar, bem como competência tributária, tudo desde que não houvesse previsão em legislação federal. Os municípios, por sua vez, quase não possuíam autonomia, sendo os Prefeitos, inclusive, indicados pelos Governadores, que eram indicados pelo Presidente. Segundo Lima (2010, p. 73), o momento foi de uma real ditadura, em que “o Presidente da República usurpava as funções do Legislativo, editando decretos-leis que depois ele próprio aplicava como órgão do Executivo”. Já em 1945, as Forças Armadas Brasileiras depuseram Vargas, iniciando, assim, a redemocratização brasileira.

### 2.2.3 O período de 1946 até 1963 e a Segunda República

Inicia-se no Brasil a chamada Segunda República após a queda do governo Vargas em 1945. Uma nova Constituição é promulgada em 1946. Por sua vez, a Constituição da República de 1946 descentralizava em parte o poder, concedendo autonomia aos Estados e Municípios, tanto organizacional, quanto financeira.

De acordo com Azevedo (2005), embora a instituição de um novo sistema tributário em 1946, repetiu-se quase todas as disposições previstas na Constituição Federal de 1934. Ademais, a respeito das repartições de receitas entre os entes da federação, o Governo Federal ficava com cerca de 61%, os Estados com 31% e os Municípios com 5%.

Apesar do texto constitucional inovar e conceder mais autonomia financeira aos municípios, a disparidade na repartição das receitas não representava, ainda, um adequado equilíbrio federativo. Contudo, a constituinte de 1946 foi a primeira a preocupar-se com as desigualdades regionais, pois o seu texto previa que parte das receitas arrecadadas seriam destinadas às regiões norte e nordeste.

### 2.2.4 O período de 1964 até 1987 e os governos militares

Iniciaram-se modificações na política brasileira com o intuito de conter uma suposta revolução comunista e a corrupção no Estado a partir de 1964. O Presidente da República, à época, João Goulart foi deposto do cargo pelas Forças Armadas. Na sequência, Marechal Castelo Branco assumiu a Presidência da República, instaurando no país o Governo militar, responsável pelo uso de diversos “Atos Institucionais”.

Em um primeiro momento, manteve-se o texto constitucional de 1946, todavia, com algumas modificações. Lima (2010<sup>3</sup>, *apud* BONAVIDES, 2006, p. 81) comenta que

---

<sup>3</sup> LIMA, K. M.. **Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados - limites, direitos e deveres**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13913>. Acesso em: 15 mar. 2023.

no período de 1966 o Poder Legislativo encontrava-se com suas faculdades cerceadas, coagido pelo Poder Executivo e seus Atos Institucionais:

[...] de 1966/1967 não houve propriamente uma tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte que os parlamentares além de não estarem investidos de faculdades constituintes, encontravam-se também cercados pelos atos institucionais; e, finalmente, que a coação ao trabalho dos parlamentares, exercida pelos atos excepcionais, impediu que os representantes do povo, mesmo sem os poderes constituintes autorizados pelo eleitorado, pudessem fazer uma Carta Constituinte relativamente independente.

A Constituição da República de 1967 manteve a forma federativa de Estado, contudo, com menos autonomia estadual e municipal. Dessa forma, as competências que pertenciam aos Estados e Municípios foram transferidas ao Governo Federal, e o poder foi novamente centralizado. Desse modo, o Brasil vivia o chamado “federalismo por integração”, ao passo que os Entes-federados encontravam-se dependentes ao Governo Central. Nesse sentido, Awazu (2012<sup>4</sup>, *apud* BERCOVICI, 2005, p. 74) leciona que:

A elaboração teórica do “federalismo de integração” é de Alfredo Buzaid, então Ministro da Justiça do General Médici, que considerava o desenvolvimento e a segurança nacional como fundamentos do novo “federalismo”. Sob o pretexto da “integração nacional”, todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico deveriam ser centralizados na esfera da União. Para Buzaid, o “federalismo de integração” iria além do federalismo cooperativo, atribuindo à União os poderes necessários para dirigir a política nacional, evitar conflitos com as unidades federadas e promover o desenvolvimento econômico com o máximo de “segurança coletiva”. Realmente, o “federalismo de integração” foi tão além do federalismo cooperativo que praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro, sempre com a justificativa da “segurança nacional”. Em síntese, sob a denominação “federalismo de integração”, procuraram os juristas ligados à ditadura militar esconder a supressão do federalismo naquele período.

Além do mais, nesse período, foram criados o Imposto Sobre Produtos Industrializados, de competência Federal, e o Imposto Sobre Circulação de

---

<sup>4</sup> AWAZU, L. A. de F. **A importância da sustentabilidade do pacto federativo no Brasil e sua relação com o desenvolvimento nacional**. 2012. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082013-133748/publico/Dissertacao\\_luisalbertoawazu\\_importanciadasustentabilidade.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-29082013-133748/publico/Dissertacao_luisalbertoawazu_importanciadasustentabilidade.pdf). Acesso em: 16 fev.2023.

Mercadorias, de competência dos Estados. De acordo com Azevedo (2005, p. 79) o ICM foi definido “como um imposto de alíquota uniforme, favorecendo a desoneração das exportações e dificultando a competição entre Estados da federação. No caso do IPI, a diferenciação de alíquotas foi estabelecida segundo critérios inversos à essencialidade dos bens”. A respeito das repartições de receitas, Azevedo (2005, p. 79) ensina que:

No tocante a distribuição federativa de recursos fiscais, apesar da reforma centralizar os recursos na esfera Federal, foram instituídas nessa época, duas formas de transferências Federais para os Governos subnacionais: os fundos de participação dos Municípios e as partilhas de impostos únicos. Os fundos de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) eram calculados sobre a arrecadação conjunta do IR e do IPI, e distribuídos para cada esfera, com previsão de aplicação adicional nos Estados do norte e nordeste de recursos fiscais provenientes da parcela da arrecadação do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ).

Com o sistema de repartição de receitas, buscou-se um equilíbrio das desigualdades regionais, a fim de atender aos Estados com capacidade arrecadatória mais baixa, visando atender às necessidades da população.

Em 1968, momento em que o país era comandado pelo Presidente General Costa e Silva, foi publicado o Ato Institucional n. 5, conduzindo o país a um caminho mais autoritário. Com efeito, com a decretação do AI-5, os poderes decisórios ficaram ainda mais centralizados na figura do Presidente, o qual possuía poderes para intervir em Estados e Municípios, nomear interventores, cassar mandatos e, inclusive, fechar o Congresso Nacional (AZEVEDO, 2005). Em 1973, quando o General Geisel assume a Presidência da República, e com as eleições legislativas de 1974, inicia-se um processo de abertura política no Brasil.

O Governo Geisel ficou marcado também pela intervenção econômica e pelo desenvolvimentismo. De acordo com Azevedo (2005, p. 75), durante esse período houve “um programa agressivo de investimentos públicos em infraestrutura nas regiões atrasadas, seguido de um aumento das transferências Federais para Estados menos desenvolvidos”, o que tratou de manter o controle Federal sobre o processo de abertura política.

Em 1982, foram realizadas eleições diretas para eleger de vereadores a governadores, momento em que as lutas pelas eleições diretas também para a Presidência da República foram impulsionadas. Segundo Mota (2015, p. 43), “os problemas e a decadência do militarismo começaram a partir do momento que a economia ficou estagnada, seguida de um período de recuo”, ao passo que o centralismo econômico e político mostrou-se ineficaz para a solução dos problemas locais.

Destarte, sob forte pressão popular, foi publicada a Emenda Constitucional n. 26 de 27 de novembro de 1985, sendo convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, a fim de elaborar uma nova Constituição para a República Federativa do Brasil.

### **2.2.5 O federalismo fiscal e a Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal, promulgada no dia 05 de outubro de 1988, pôs fim a um período ditatorial de mais de duas décadas com representatividade indireta. A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida como a "Constituição Cidadã", em razão da ampla participação popular durante sua elaboração e por buscar uma sociedade fraterna, com liberdade e democracia, ao passo que presa pelos direitos sociais, individuais, e pelo bem-estar geral.

Além do mais, a Constituição da República de 1988 classifica-se como rígida, com um árduo procedimento legislativo para sua alteração, prevendo algumas cláusulas pétreas, sob as quais não poderão ser alteradas senão por um poder constituinte originário. A forma de Estado continuava a ser uma Federação, com mais autonomia aos Estados e Municípios do que no texto anterior da Constituição da República de 1967. A forma de governo republicano e o sistema de governo presidencialista foram confirmados pelo plebiscito que ocorreu na década de 90.

Ademais, foi retomada a tripartição de poderes, com um poder legislativo bicameral. Na ordem tributária, conforme leciona Mota (2015, p. 44), os principais pontos da constituinte eram:

a) a descentralização e fortalecimento da autonomia dos Estados e Municípios; b) atenuação dos desequilíbrios regionais; c) maior justiça fiscal e proteção ao contribuinte; d) simplificação e adequação da tributação às necessidades de modernização do sistema produtivo; e) garantia de um mínimo de uniformidade nacional ao sistema, nos seus princípios básicos, mediante a preservação da figura da lei complementar em matéria tributária.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988 consagra inúmeras atribuições aos Estados, como direitos individuais e sociais, sem que existam verbas suficientes para todas as obrigações. Segundo Mota (2015, p. 44), outro grande problema foi a desigualdade entre os Estados brasileiros, de modo que gerava a dependência dos “estados mais pobres do governo central, os quais não sobreviveriam sem os repasses da União. O mesmo cenário se repetia em relação aos municípios e a dependência do Fundo de Participação”. Ainda, consoante Mota (2015<sup>5</sup>, *apud* BASTOS, 1995, p. 45):

No entanto, a solução do problema federativo não é fácil porque, ao contrário da maioria das federações, no caso brasileiro há alguns dados que dificultam a implementação do modelo federativo com todas as suas implicações, sendo o principal, o da igualdade entre os Estados. É difícil tratar isonomicamente entidades tão disparees ao nível da população, extensão territorial, estágio de desenvolvimento socioeconômico e por serem Estados colocados na extrema do máximo desenvolvimento, ou no do menor crescimento.

Portanto, é impreterível que os entes federados atuem de forma autônoma e descentralizada a fim de atender as necessidades locais. Contata-se que a Constituição de 1988 adotou um sistema misto, conferindo a cada um dos entes tributos de competência exclusiva, tributos de competência concorrente, participações diretas na arrecadação de tributos alheios e também participações indiretas, através de fundos de participação. No próximo capítulo deste trabalho as transferências intergovernamentais serão apresentadas, tendo em vista que são ferramentas indispensáveis para o bom funcionamento e eficiência dos sistemas federativos.

---

<sup>5</sup> MOTA, M. G. **O pacto federativo na constituição federal de 1988**: análise da competência tributária e da repartição das receitas tributárias. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

### **3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS**

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar os principais conceitos teóricos a respeito das transferências intergovernamentais, ressaltando as suas funções e mecanismos de atuação. Além do mais, será priorizada a função das transferências intergovernamentais em reduzir as disparidades regionais e promover a equidade ao longo de uma federação. Assim, será evidenciado o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) como ferramenta importante para a função distributiva da renda pelo governo central com o objetivo de reduzir desequilíbrios fiscais, sendo destacado suas características e critérios de partilha.

#### **3.1 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SEUS ASPECTOS TEÓRICOS**

O termo “transferências” pode se referir a diferentes tipos de instrumentos de financiamento público entre governos centrais e subnacionais, incluindo subsídios intergovernamentais, subvenções e até mesmo o compartilhamento de receitas tributárias (BAHL; BOEX; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2001; SPAHN, 2007).

As transferências podem ter os mais diversos objetivos baseados em argumentos econômicos do tipo equidade e eficiência ou em considerações de ordem política, como centralização ou descentralização do poder político.

Observa-se que um sistema federativo descentralizado acarreta muitas vezes desequilíbrios fiscais entre as diferentes esferas de governo, uma vez que grande parte das arrecadações, oriundas de impostos, ocorre em nível central. Dessa forma, a descentralização fiscal pode agravar as diferenças inter-regionais, visto que estados com uma maior capacidade de tributação possuem melhores condições de ofertar bens públicos. Por isso, as transferências intergovernamentais constituem um importante mecanismo de correção para essas diferenças, no intuito de garantir o equilíbrio orçamentário em regiões menos favorecidas.

As transferências, portanto, são ferramentas importantes para a função distributiva da renda pelo governo central, com o objetivo de reduzir desequilíbrios fiscais entre renda e despesa dos governos locais provenientes de um baixo desenvolvimento das capacidades institucionais e administrativas, bem como de um esforço fiscal reduzido a nível local.

No Brasil, existe um complexo sistema de transferências fiscais entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Essas transferências são classificadas, em termos gerais, como livres e condicionadas, e cumprem múltiplas funções na repartição dos fluxos financeiros necessários para o financiamento de determinado padrão de políticas públicas no país (MENDES, 2004). Em relação à política fiscal, o critério de eficiência econômica indica a conveniência de o governo central se encarregar das fontes de renda que têm maior potencial redistributivo ou são distribuídos de forma desigual entre governos locais; sob esse pressuposto, os impostos diretos e indiretos mais importantes seriam centralizados (RODDEN, 2004). A centralização da arrecadação no governo central reduz os custos incorridos pelos contribuintes para cumprir suas obrigações tributárias, facilita a fiscalização, diminui a possibilidade de o contribuinte migrar para escapar à tributação. Em suma, o custo da arrecadação, para a sociedade, tende a ser menor quando essa se concentra no governo central central (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

Por outro lado, a centralização da arrecadação pode acarretar desequilíbrio vertical, ou seja, os poucos tributos que podem ser arrecadados com eficiência nos estados e municípios não são suficientes para custear os gastos desses níveis de governo. Uma forma de solucionar o problema é manter a arrecadação centralizada e fazer transferência de recursos para os governos subnacionais (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

Nesse sentido, lacunas verticais podem, em princípio, ser fechadas de outras maneiras, como por meio da transferência de poder de angariação de receitas para os governos locais, ao transferir a responsabilidade dos gastos para o governo central, reduzindo as despesas locais. Contudo, na maior parte dos países, existe uma defasagem considerável entre as receitas e as despesas atribuídas à diferentes níveis

de governo para que seja atribuído algum papel de equilíbrio às transferências intergovernamentais.

Ademais, as transferências intergovernamentais estão previstas na Constituição Federal de 1988; no entanto, no Sistema Tributário Brasileiro, existe uma distinção entre as transferências propriamente ditas e a repartição do produto de arrecadação de determinados impostos. De acordo com Shah (2006), as transferências fiscais intergovernamentais financiam cerca de 60% das despesas subnacionais em países em desenvolvimento ou em economias em transição e, aproximadamente, um terço dessas despesas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Bird e Smart (2002) acrescentam que as transferências intergovernamentais são o meio mais utilizado pela maioria dos países para atingir o equilíbrio fiscal vertical, ou seja, garantir que as receitas e as despesas de cada nível de governo sejam, aproximadamente, iguais.

Além disso, segundo Boadway (2007), as transferências intergovernamentais possuem três funções. A primeira função relaciona-se à atuação de corrigir disparidades verticais, partindo-se do entendimento da importância da descentralização de gastos, considerando que os governos locais conhecem melhor a preferência de seus residentes. A segunda função visa a equalização fiscal, tendo em vista que o governo central deve garantir os mesmos benefícios líquidos às diferentes localidades a fim de evitar ineficiências que são causadas pela migração.

A disparidade no benefício fiscal oferecido por diferentes jurisdições, isto é, a diferença entre o valor recebido pelo cidadão por meio dos serviços públicos consumidos, deduzido do ônus fiscal absorvido por ele, pode incentivar movimentos migratórios avessos à racionalidade produtiva. Nesse caso, se ganhos idênticos podem ser obtidos em duas regiões, o munícipe provavelmente preferirá residir naquela com maior benefício fiscal líquido, causando uma alocação ineficiente do trabalho no território. Se o indivíduo preferir continuar a morar em sua região, apesar de sofrer uma maior carga tributária, ou menor consumo de serviços públicos, as diferenças tributárias estarão gerando uma situação de inequidade entre cidadãos.

Por sua vez, a terceira perspectiva refere-se ao financiamento dos gastos destinados aos objetivos do interesse nacional, quais sejam a equidade e a redução de ineficiências, bem como o provisionamento de bens e serviços públicos de responsabilidade do governo central.

Na próxima seção será visto como as transferências podem ser classificadas e como elas atuam como mecanismos utilizados pelo governo central na provisão de bens e serviços públicos, direcionando gastos e controlando despesas.

### 3.2 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SUAS CLASSIFICAÇÕES

De acordo com Shah (2007) há duas categorias de transferências: as de propósitos gerais e as de propósito específico. As transferências de propósitos gerais, também conhecidas como transferências incondicionais, destinam-se à manutenção do orçamento subnacional a fim de preservar a autonomia dos governos locais e aumentar a equidade entre as jurisdições. Essas transferências também podem ser denominadas “block transfers” quando elas são destinadas a prover apoio à determinada área de gastos subnacionais, como, por exemplo, transferências destinadas à educação. Por conseguinte, essas transferências são consideradas de propósitos gerais, por não serem direcionadas a gastos específicos, entretanto, direcionam-se a uma área específica, o que se assemelha, em parte, com as transferências condicionais.

Por sua vez, as transferências de propósitos específicos ou condicionais, têm o objetivo de dar incentivos aos governos subnacionais para realização de programas ou atividades específicas. Por conseguinte, esse tipo de transferência normalmente especifica os gastos que serão financiados pelos recursos transferidos. As condicionais podem também incorporar a contrapartida de recursos (matching grants), em que os governos que as recebem e as destinam a um gasto específico devem financiar parte desses gastos com recursos próprios.

Além das classificações de Shah (2007), destacam-se as classificações propostas por Mendes, Miranda e Cosio (2008) que seguem a diferenciação entre transferências condicionais e incondicionais, podendo ou não envolver contrapartida. As diferenças entre as duas classificações envolvem as características da própria estrutura

tributária brasileira, por isso a necessidade de identificar as transferências redistributivas, focadas na redistribuição de renda, com critérios de partilha baseado em características regionais e não considerando o local de origem da arrecadação, e as devolutivas, que envolvem a devolução de recursos ao local de origem de arrecadação, assim como as voluntárias, focadas em situações imprevistas e aleatórias, e obrigatórias, previstas em instrumentos legais.

As transferências incondicionais redistributivas são transferências sem fim específico, não impondo nenhum tipo de restrição sobre a utilização dos recursos pelo governo local, e destinam-se à redistribuição regional de renda ou redução do hiato fiscal, por isso, não é considerado no critério de repartição o local no qual o tributo foi arrecadado. Para Mendes, Miranda e Cosio (2008), essa transferência considera em seus critérios de repartição fórmulas para a divisão dos recursos, considerando para seu cálculo indicadores demográficos ou socioeconômicos como, por exemplo, a população, renda per capita, entre outros. Os principais exemplos de transferências incondicionais redistributivas no Brasil são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As transferências incondicionais devolutivas são também transferências não vinculadas a um fim específico, dando autonomia ao ente receptor para escolher como os recursos serão alocados, entretanto, seu critério de distribuição considera apenas o local no qual o recurso foi arrecadado, devolvendo os recursos ao governo local de origem. Um exemplo de transferências incondicionais devolutivas é o repasse da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008).

As transferências condicionais voluntárias são destinadas a um fim específico, permitindo ao governo federal direcionar politicamente os recursos. Esse tipo de transferência apresenta uma “grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas” (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008, p. 19). As transferências condicionais voluntárias são representadas pelos acordos e convênios realizados entre o governo central e os governos locais.

As transferências condicionais obrigatórias também estão vinculadas à condicionalidade de serem direcionadas a gastos específicos, por isso, essas

transferências são mais adequadas para estimular os governos locais a investirem em serviços públicos, de interesse nacional, menos visados por esses governos devido às externalidades. Os exemplos de transferências condicionais obrigatórias no Brasil são o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB).

Ainda, as transferências podem envolver ou não a contrapartida. Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008) as transferências com contrapartida são aquelas na qual as contribuições realizadas pelo governo doador devem corresponder a aportes do governo receptor, seguindo a proporção preestabelecidas. Já as transferências sem contrapartida são aquelas que não exigem o aporte dos governos receptores, independente do volume financeiro destinado pelo governo doador. Mendes, Miranda e Cosio (2008) asseveram que, no Brasil, predominam as transferências incondicionais, obrigatórias e sem contrapartidas. Esse tipo de transferência, segundo os autores, apresenta como características positivas a elevada autonomia dos governos receptores e alta independência em relação aos fatores políticos, entretanto reduzem a accountability e a gestão eficiente desses recursos.

Complementarmente, Prado (2007), divide as transferências em dois grupos: as livres, que assim como as transferências incondicionais não possuem amarras para o governo receptor; e as condicionadas, assim como as transferências condicionais são destinadas a gastos específicos. As transferências livres podem ser: devolutivas, quando o governo federal ou estadual arrecada o imposto e transfere a receita (ou parte dela) ao governo subnacional de origem da arrecadação; compensatórias, que visam compensar os governos subnacionais pela perda de receita oriunda de desonerações do ICMS; e redistributiva, que são destinadas a compensar desequilíbrios verticais e operar a equalização horizontal. Além disso, para Prado (2007) as transferências devolutivas e as compensatórias são similares, pois aquelas visam repassar recursos dos impostos do governo central para os governos subnacionais como se tivessem sido efetivamente arrecadadas, para compensar a não arrecadação de parte dos impostos pelos estados e municípios devido a desonerações.

### 3.3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E SEU HISTÓRICO NO BRASIL

Consoante assevera Prado (2007), do ponto de vista do federalismo fiscal, a moderna federação brasileira se consolida com a reforma tributária de 1965/67. Alguns aspectos da Constituição Federal de 1946 já significaram avanços, mas é a reforma que criou o Código Tributário Nacional que definiu a estrutura básica do sistema, pois o modelo lá implantado resistiu pelos anos seguintes sem modificações relevantes em sua estrutura, e mesmo a única grande reforma constitucional realizada neste período, aquela que demarcou o fim do período autoritário, em 1988, não afetou significativamente estes fundamentos.

Com relação às transferências intergovernamentais, a reforma instituída com a Constituição Federal de 1967 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), originados pelo aporte de 10% das receitas dos impostos de renda (IR) e produção industrial (IPI). Enquanto o FPE apresentava características redistributivas, considerando em seu critério de partilha a renda per capita, privilegiando assim os estados mais pobres, o FPM era baseado apenas em critérios populacionais. Além disso, era determinado aos estados a partilha do principal imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), com os municípios. (PRADO, 2007).

A Constituição de 1988 permitiu um aumento de participação dos governos, enquanto o FPM e o FPE aumentaram significativamente, passando a receber 44% (21,5% ao FPE e 22,5% ao FPM) das receitas do imposto de renda e do IPI, as bases tributárias apresentaram grande expansão com a incorporação dos impostos únicos ao ICM, se tornando o ICMS. Ainda, salienta-se que a Constituição Federal de 1988 representou o aumento da autonomia dos governos subnacionais. Os governos estaduais, por um lado, ganharam autonomia de gestão com a ampliação de sua base tributária via ICMS, enquanto os governos municipais foram elevados formalmente “à condição de entes federados com autonomia plena” (PRADO, 2007, p. 59).

Ademais, com a descentralização do atendimento básico de saúde e educação, houve um aumento considerável das transferências da União para financiar os

programas executados pelos governos locais, como o SUS e, a partir de 1996, o FUNDEF/FUNDEB. Por esses fatores, Prado (2007) considera que as mudanças implementadas pela Constituição Federal de 1988 foram muito favoráveis aos governos subnacionais, indicando uma forte descentralização.

Além disso, Varsano (1997) observa um crescimento considerável das receitas municipais se comparadas com as receitas estaduais. Enquanto a receita disponível dos municípios aumentou de 13%, em 1986, para 22% em 2009, as receitas dos estados ficaram no nível de 28% no mesmo período.

Nesse sentido, identifica-se, a partir da Constituição Federal de 1988, um movimento entre estados e municípios, com um aumento da participação na receita dos municípios em detrimento da participação estadual nas transferências da União. Essa descentralização foi intensificada a partir dos ajustes fiscais que se iniciaram em 1998, com a imposição de grandes restrições aos estados.

Isso deixa claro que a descentralização brasileira é apenas então somente municipalização, o que se torna ainda mais verdadeiro se considerarmos que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar a autonomia municipal, enterrou de vez qualquer possibilidade de uma atuação dos governos estaduais na gestão e coordenação dos serviços municipais ampliados. É municipalização, efetivamente, porque alguma ação coordenadora das ações municipais só pode emanar da autoridade financiadora, o governo federal, e tem sido, como não poderia deixar de ser, ineficiente e incapaz de acompanhar adequadamente a atuação municipal (PRADO, 2007, p. 68).

Portanto, nota-se que a situação financeira dos governos estaduais começou a se agravar, resultando em um ajuste fiscal amplo do Governo Federal, com a renegociação das dívidas e a imposição de fortes restrições aos estados. Prado (2007) evidencia que o ajuste fiscal iniciado em 1998 representou um encolhimento relevante dos governos estaduais, que passaram a ficar sujeitos a grandes restrições, como o pouco acesso ao crédito e impossibilidade de rolagem da dívida. Os governos municipais, por outro lado, ganharam maior autonomia, elevando a participação na geração de serviços públicos e aumentando o orçamento municipal, oriundos da expansão dos programas de saúde e educação “ambos financiados com transferências federais predominantemente dirigidas aos municípios” (PRADO, 2007, p. 67).

### 3.4 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 159, inciso I, alínea a, assevera que a União disporá, com relação aos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), quarenta e nove por cento do produto da arrecadação aos mencionados Fundos de Participação que será distribuído da seguinte forma: a) vinte e um inteiro e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e e) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano.

Salienta-se que o FPE já havia sido criado décadas antes em 1965 e regulamentado pelo CTN de 1966, sendo que os coeficientes de rateio foram definidos com base na área territorial, com peso de 5%, e a combinação de população com o inverso de renda *per capita* estadual, peso de 95% (MENDES, MIRANDA E COSIO 2008). Por conseguinte, as transferências da União para os entes subnacionais objetivam reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário, caso do FPE, que é uma transferência feita da União para todos os estados do País, de caráter obrigatório, incondicional, sem contrapartida e redistributiva.

O FPE foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN) – Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Os recursos do FPE são provenientes da arrecadação dos recursos do IPI e do IR que direcionam parte desses tributos para o fundo. Desde sua criação, várias alterações foram realizadas nos percentuais de arrecadação desses impostos que compõem o FPE, sendo que o percentual de 21,5% da arrecadação bruta desses dois impostos, deduzidas as restituições e incentivos fiscais, estão em vigor desde 1993. Ao longo do tempo, ocorreram mudanças expressivas na legislação que regulamenta o FPE, sendo em sua maioria ligada aos percentuais de participação do

Fundo no produto da arrecadação do IR e do IPI.

O critério que estabelece a repartição dos recursos do FPE, que leva em conta os diferentes estágios de desenvolvimento de cada região do País, perdura desde a Lei Complementar nº 62, de 1989. O FPE é distribuído segundo fórmulas que incluem indicadores demográficos e socioeconômicos, buscando corrigir as brechas horizontais e verticais. Os recursos destas transferências são incondicionais, ou seja, não apresentam nenhuma restrição sobre a decisão de aplicação pelo governo local. Na Constituição Federal de 1988 determina-se, em seu artigo 161, que tanto as normas quanto os critérios de rateio do FPE sejam regulamentados por Lei Complementar (LC). Assim, o rateio do FPE é realizado definindo-se o coeficiente individual para cada estado, conforme estabelecido no Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.

Ainda, conforme determina a referida Lei, do valor total do FPE, 85% vão para os estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e 15% para os Estados das regiões Sudeste/Sul. Apesar da efetivação do FPE com a CF, ela não determinava quais seriam os critérios de partilha do fundo, apenas indicava que seriam regulamentadas por LC. Deste modo, em caráter transitório, foi editada a LC nº 62/1989, que tornou invariável no tempo a participação dos estados no FPE, além de fixar os coeficientes de participação de cada estado no total do fundo. A Figura 1 reproduz o anexo da LC nº 62 de 1989.

**Figura 1: Participação dos Estados na distribuição do FPE definida pela LC nº 62 de 1989**

ESTADO	PARTICIPAÇÃO (%)	ESTADO	PARTICIPAÇÃO (%)
Acre	3,421	Rio Grande do Norte	4,178
Amapá	3,412	Sergipe	4,155
Amazonas	2,790	Distrito Federal	0,690
Pará	6,112	Goiás	2,843
Rondônia	2,816	Mato Grosso	2,308
Roraima	2,481	Mato Grosso do Sul	1,332
Tocantins	4,340	Espírito Santo	1,500
Alagoas	4,160	Minas Gerais	4,455
Bahia	9,396	Rio de Janeiro	1,528
Ceará	7,337	São Paulo	1,000
Maranhão	7,218	Paraná	2,883
Paraíba	4,789	Rio Grande do Sul	2,355
Pernambuco	6,900	Santa Catarina	1,280
Piauí	4,321	TOTAL	100,000

Fonte: Castro e Lima (2022)

Ainda, segundo o texto constitucional, o FPE tem como propósito promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. Nesse sentido, a expectativa inicial quanto ao instrumento era que o FPE promovesse uma redução da desigualdade de renda entre as regiões, o que para Castro (2018) não aconteceu, uma vez que, apesar do uso desse instrumento, não houve convergência de renda entre as regiões no Brasil no período recente, como também não se verifica em perspectiva histórica.

Dessa forma, o FPE atua muito mais como um instrumento de equalização fiscal, capaz de diminuir os desequilíbrios horizontais entre capacidade (receita) e necessidade (despesa) dos estados do que um redutor das desigualdades socioeconômicas. Inicialmente, no período anterior à Constituição Federal de 1988, o FPE atendia, ainda que de maneira imperfeita, o seu propósito de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados: a partilha era calculada dinamicamente com base no inverso da renda per capita, na população e na área de cada estado (este último com um peso de apenas 5%). O dinamismo da renda e da população permitia que as cotas do FPE também variassem ao longo do tempo. Contudo, o critério em vigor desde 1989 que utiliza coeficientes fixos para partilha do FPE entre os estados, como aponta Mendes

(2012), não condiz com a política de criação do fundo, que é a de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. O autor ainda complementa que o uso de coeficientes fixos ao longo do tempo desconsidera as variações socioeconômicas entre os estados no período.

Em função do não atendimento do caráter redistributivo do FPE a partir da falta de dinamismo do seu critério de distribuição, alguns estados apresentaram ao Supremo Tribunal Federal (STF) Ações Diretas de Inconstitucionalidade contestando o uso dos coeficientes fixos, que resultou na criação da LC nº 143/2013. Essa LC extinguiu a divisão do FPE em 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os 15% para Sul e Sudeste; contudo, na prática, a referida legislação manteve os coeficientes fixos de repartição válidos até 31 de dezembro de 2015 e a nova regra, que passaria a valer a partir de 1º de janeiro de 2016, criou condições que simplesmente perpetuavam os índices de participação anteriores.

Em síntese, a regra criou dois 'valores' a serem considerados para distribuição do fundo. O primeiro, denominado de 'valor corrigido', seria o resultado da atualização monetária do valor recebido pelo estado no ano de 2015, considerando a variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo. O segundo, denominado de 'montante a ser distribuído', corresponde ao total que efetivamente será distribuído, constituído por 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição. De posse desses dois valores compara-se, então, o somatório dos valores corrigidos dos estados com o montante a ser efetivamente distribuído, podendo ocorrer, conseqüentemente, duas situações possíveis de partilha dos recursos. Na primeira situação, caso o somatório do 'valor corrigido' seja superior ao 'montante a ser distribuído', cada estado receberá cota proporcional à que auferiu no correspondente decêndio de 2015; a primeira situação simplesmente perpetua os coeficientes individuais de partilha da redação original da LC nº 62/1989.

Na segunda situação, caso o 'valor corrigido' seja inferior ao 'montante a ser distribuído', as cotas individuais serão resultado da soma de duas parcelas: uma, igual ao valor corrigido e, a outra, aplicando-se novos coeficientes individuais de partilha

(recalculados anualmente pelo TCU) sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído. Na prática, essa situação só ocorreria em períodos de crescimento econômico e aumento da arrecadação dos impostos que compõem o fundo; efetivamente, a nova LC perpetua os problemas de distribuição do fundo. A LC nº 143/2013, segundo Castro (2018), altera apenas marginalmente a distribuição prevista na LC nº 62/1989.

Nesse panorama, o sistema brasileiro de equalização fiscal não considera as capacidades fiscais próprias dos estados (lado da oferta), adotando indicadores absolutos (estáticos) de população e renda domiciliar, não prevendo revisões periódicas ou aspectos relativos (proporcional) e dinâmicos (crescimento) do ambiente socioeconômico dos estados. Segundo a regra legal, quanto menor a renda, maior a transferência. Contudo, no Nordeste, o Maranhão com a menor renda domiciliar *per capita*, recebe menos transferência *per capita* que Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Já na região Sul, o Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências apesar de ter a menor renda *per capita* da região (MENDES, 2021).

Diante desse quadro, no próximo capítulo será mostrado como as alterações na composição do FPE, nos últimos anos, criaram repasses adicionais com critérios de rateio específicos sobre os quais o Rio Grande do Sul possui participação inferior a 1,5%.

#### **4 EQUALIZAÇÃO FISCAL E OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO**

Como visto, anteriormente, as transferências intergovernamentais são um importante pilar do processo de descentralização fiscal e do pacto político federativo, permitindo que os governos subnacionais ganhem, de fato, capacidade para executar políticas públicas (MENDES, MIRANDA, COSSIO, 2008). De outra forma, muitas localidades não teriam tal chance, devido à falta de base tributável ou às barreiras administrativas no processo de arrecadação tributária.

Sob a perspectiva estritamente redistributiva, as transferências intergovernamentais deveriam considerar, em seu sistema de partilha, as dimensões de capacidade (fiscal) e de necessidade (fiscal) – o que é usualmente conhecido como equalização fiscal horizontal (PETCHEY, LEVTCHENKOVA, 2007). Deste modo, um sistema de equalização fiscal horizontal deve ter como objetivo permitir que o poder público (governos regionais e/ou locais) possa prestar a mesma qualidade de serviço em todo o território nacional. Segundo Boadway (2004), a equalização serviria para garantir que os residentes de um país pudessem obter serviços públicos compatíveis a um nível de tributação também compatível, considerando o nível de renda dos residentes.

Assim, uma região pode apresentar menor demanda por serviços públicos, devido à sua menor população. Entretanto, a prestação dos serviços nesta região pode ser muito custosa, devido às suas características geográficas ou, mesmo, econômicas. Um exemplo é a região Norte, no Brasil, que possui um menor contingente populacional, mas exige grande esforço do poder público para atender todas as suas comunidades, pois boa parte delas vive em áreas de difícil acesso. Por conseguinte, a distribuição de recursos pelas transferências incondicionais redistributivas deveria adotar uma regra que fosse diretamente proporcional à necessidade de recursos das regiões (considerando os custos diferenciados) e/ou inversamente proporcional ao potencial que cada local tem para geração própria de recursos. Idealmente, um modelo de transferências equalizadoras que pretenda ser plenamente justo, deveria usar as

duas dimensões em seu favor. Este é o caso do modelo australiano, que é uma referência mundial, devido ao seu grau de sofisticação (PRADO, 2006).

Ao se tratar dos fundos de participação brasileiros, é ampla a literatura que aborda os desvirtuamentos em relação à equalização fiscal. Por exemplo, Mendes (2002) realiza uma análise do processo de “captura” de recursos oriundos de transferências no âmbito municipal e, a partir da aplicação de seis modelos econométricos crosssection, observa que os municípios tendem a ter maior propensão a gastar as receitas de transferências não condicionais do que as receitas próprias, o que é conhecido na literatura como flypaper effect (Wyckoff, 1988). Em análise convergente, Fernandez e Duarte (2012) identificam os incentivos adversos das transferências redistributivas (FPE) sobre a arrecadação tributária própria dos estados entre 2000 e 2009. Os autores utilizam um método comparativo (aos modelos canadense e australiano) para propor alguns novos critérios para distribuição do FPE.

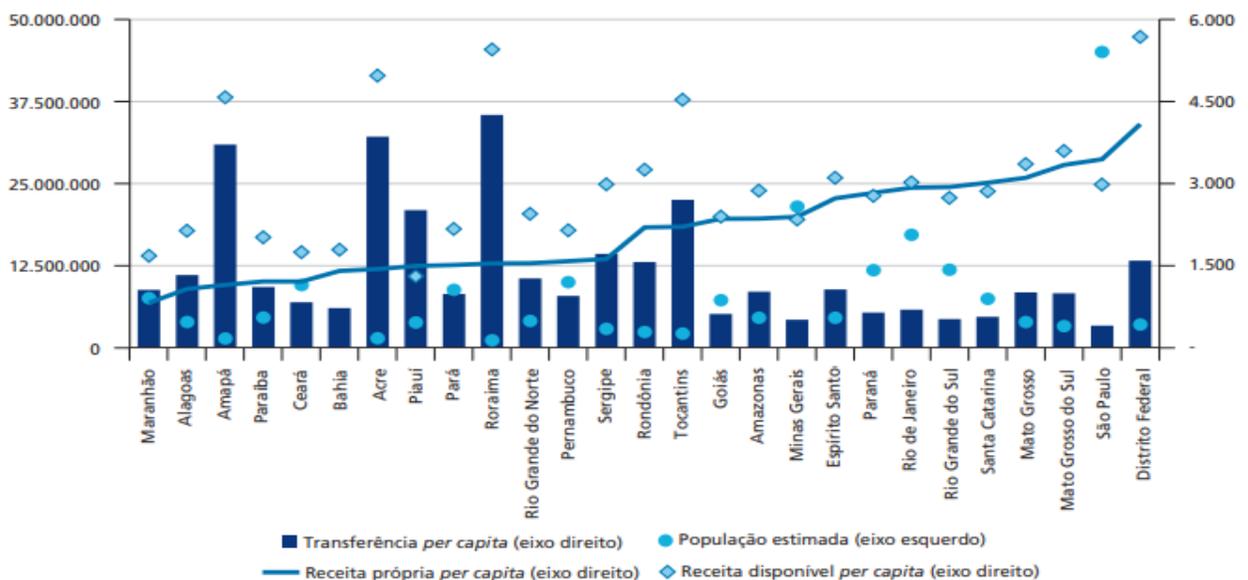
Por sua vez, Salto (2013) buscou verificar a capacidade distributiva do FPE a partir de um modelo econométrico com dados em painel do período compreendido entre 1985 a 2009. Segundo o autor, “[...] o FPE não auxiliou no processo de redução das disparidades regionais e, pior, pode ter sido fator de intensificação das disparidades econômicas existentes”, (SALTO, 2013, p. 68). As conclusões dos trabalhos já realizados sobre FPE e FPM parecem indicar que a partilha dos recursos dos principais fundos redistributivos existentes no Brasil possui características diametralmente opostas às melhores práticas internacionais e às diretrizes preconizadas pela teoria da equalização fiscal (horizontal).

Nessa linha de pensamento, destaca-se a análise realizada por Mendes (2021), o autor com a intenção de compreender melhor as distorções e as limitações do sistema de transferências no Brasil, observou alguns fatores metodológicos implícitos no cálculo dos índices, adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como base para as transferências de recursos aos estados, considerando-se os dados de rendimento domiciliar per capita.

Os resultados do modelo demonstraram não apenas a extrema desigualdade no rendimento domiciliar per capita entre os estados, mas também a baixa correlação ou relação causal das transferências no modelo atual sobre as capacidades fiscais e as

condições socioeconômicas locais. Segundo Mendes (2021), os estados mais ricos contam com recursos disponíveis acima da média e muito superior aos estados mais pobres, com efeitos distorcivos nas capacidades de provisão de serviços públicos e nos comportamentos socioeconômicos estaduais. Levando-se em conta o ano da transição (ano de 2015) entre as Leis Complementares nº 62/1989 e 143/2013, constatou-se que as transferências per capita apresentaram (Figura 2) padrão coerente com a regra de proporcionalidade populacional, mas não necessariamente isento de distorções.

**Figura 2 – População (habitantes), receita própria, FPE e receita disponível em termos per capita (2015)**



Fonte: Mendes (2021).

Observa-se através da Figura 2 que Estados com uma baixa população (Amapá, Acre, Roraima e Tocantins, como exemplos) recebem transferências per capita muito acima da média. O indicador de renda domiciliar per capita serviria para equilibrar essas distorções, mas não é isso que ocorre. Segundo a regra legal, quanto menor a renda, maior a transferência. As maiores distorções ocorrem exatamente quanto aos diferentes padrões de rendimento domiciliar per capita entre os estados, não podendo ser associadas ao efeito (positivo) do critério populacional. No Norte, a despeito de as rendas serem praticamente semelhantes entre os estados (com exceção do Estado de

Amazonas), Amapá, Acre, Roraima e Tocantins recebem bem mais transferências que Pará e Rondônia. No Nordeste, o Maranhão, com a menor renda domiciliar per capita, recebe menos transferências per capita que Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

No Centro-Oeste, Goiás é o estado que recebe menos, apesar de possuir renda per capita semelhante a Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e muito inferior ao Distrito Federal. Este, por sinal, que detém a maior renda per capita do país, recebe mais transferências que todos os outros estados, excetuando apenas Amapá, Acre, Piauí, Sergipe, Roraima e Tocantins. Na região Sudeste, Minas Gerais, com a menor renda per capita, recebe apenas mais que São Paulo. Finalmente, no Sul, Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências apesar de ter a menor renda per capita da região.

Essas distorções podem explicar parcela significativa da dificuldade de o instrumento de transferências (FPE) atingir seu objetivo de redução das desigualdades socioeconômicas estaduais, em particular em termos de renda (domiciliar) per capita. Na realidade, os critérios atuais de repasse de recursos aos estados apresentam distorções por não corrigir as diferentes capacidades fiscais (receita própria versus receita disponível), principalmente dos estados mais pobres, permitindo uma provisão adequada de bens e serviços públicos. Dada a tendência crescente da receita própria (padrão semelhante à renda domiciliar per capita), é possível explicitar a distorção no sistema atual de equalização brasileiro. Considerando os casos extremos, Maranhão e Distrito Federal apresentam, respectivamente, as menores e as maiores renda domiciliar, receita própria e receita disponível per capita. A transferência de FPE per capita ao Distrito Federal é muito superior ao Maranhão, a despeito da população menor e maior renda (MENDES, 2021).

Dessa forma, os critérios de equalização nacional por meio das transferências fiscais incondicionais (FPE) não são capazes de equalizar a capacidade fiscal própria ou disponível dos estados, e muito menos de reduzir as desigualdades socioeconômicas estaduais. Como referido, Mendes (2021) levou em conta em seus estudos o ano de 2015, considerando que esse ano foi o ano de transição entre as Leis Complementares nº 62/1989 e 143/2013. Todavia, constatou-se que apesar da

mudança na lei, as transferências fiscais incondicionais (FPE) ainda apresentaram distorções. Desse modo, na próxima seção serão realizadas algumas considerações sobre a edição da LC nº 143/2013.

#### 4.1 A LEI COMPLEMENTAR Nº 143/2013

Os repasses de FPE, consoante o anexo único da LC nº 62 de 1989, além de se mostrarem inadequados sob a ótica da equalização fiscal horizontal, acarreta comportamentos não desejáveis nos Estados que se beneficiam indevidamente. Pois, esses Estados elevam a sua dependência do FPE ao longo do tempo e deixam de empreender esforços para obter sua autonomia fiscal.

A mudança legislativa com a edição da LC nº 143 de 2013, além da utilização de dois parâmetros que remetem à regra original do CTN, estabeleceu uma série de travas com vistas a beneficiar as regiões menos desenvolvidas. Pelo lado da população, estipulou-se que nenhum Estado pode ter fator representativo inferior a 1,2% da população (o que beneficia Estados pequenos) ou superior a 7% (o que prejudica os mais populosos, beneficiando indiretamente os demais, uma vez que se trata de um jogo de soma zero). Pelo lado da renda per capita, estipulou-se um fator redutor baseado no excesso de renda, com um limite superior de 72% da renda per capita média nacional; aqueles Estados que ultrapassem esse limite têm, automaticamente, seu coeficiente de participação no FPE reduzido na proporção do que exceder 72% da média nacional (o que, mais uma vez, beneficia as regiões menos desenvolvidas).

Por fim, estipulou-se que nenhum Estado pode ter um coeficiente individualizado reduzido (após a redução da renda per capita) inferior a 0,005 – medida que, na prática, só beneficia o Distrito Federal. De forma geral, a regra beneficia os Estados menos populosos e pobres. A proporcionalidade do coeficiente populacional é perdida quando se estabelece um piso e um teto para esse indicador.

Em 2014, por exemplo, seis Estados tinham uma participação na população nacional inferior a 1,2%, e seriam diretamente beneficiados pela trava inferior. Roraima, por exemplo, que tendo apenas 0,25% da população nacional teria seu fator representativo populacional final (após a imposição das travas inferiores e superiores)

aumentado em mais de cinco vezes. No extremo oposto, São Paulo, que, com uma população que alcança uma representatividade superior a 20%, teria seu fator representativo populacional final reduzido a menos de 2/5 do que teria direito na ausência da trava superior. (CASTRO E LIMA, 2022).

No caso da renda per capita, ainda que ela atenda ao princípio da proporcionalidade inversa sem restrições, utiliza-se o parâmetro para fazer um ajuste no coeficiente de distribuição do FPE, reduzindo-o drasticamente para aquelas localidades mais prósperas. Tal distribuição traz consigo os vícios da partilha prevista no CTN e até mesmo do anexo único da LC nº 62 de 1989, que estipulava uma divisão temporalmente fixa do fundo. Ainda assim, qualquer defensor desta regra poderia alegar que se trata de uma fórmula dinâmica, que acompanha as modificações socioeconômicas dos Estados, e atende, portanto, à demanda do STF.

De fato, é inegável que uma fórmula dinâmica é melhor do que uma tabela com coeficientes fixos. Todavia, esse critério dinâmico não provocou uma distribuição efetivamente diferente daquela estipulada pelos critérios fixos de 1989. Isso foi testado por Castro e Lima (2022), através de uma simulação, que verificaram qual seria a distribuição histórica do FPE a partir do inciso III do artigo 2 da LC nº 62 de 1989 (incluído pela LC nº 143 de 2013) e a comparou com a distribuição histórica efetiva do fundo, dada pelo anexo único da mesma legislação. Segundo os autores, restou evidente a partir dos resultados que, de fato, haveria uma redistribuição do FPE com relação à tabela fixa da LC nº 62/1989.

A Região Sudeste, por exemplo, seria uma beneficiária, juntamente a Região Norte. Já as regiões Sul e Nordeste teriam perdas de participação. Para responder se essa redistribuição seria razoável, atendendo à proporcionalidade populacional e do inverso da renda per capita, realizou-se o somatório das participações das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse modo, foi observado que de 2006 a 2016, este somatório variou entre 84,4% (ponto mínimo) e 86,7% (ponto máximo), valores que gravitam em torno de 85%, que é o percentual fixo estabelecido para tais regiões no anexo único da LC nº 62 de 1989. Assim, a redistribuição promovida pelo critério dinâmico ocorreria apenas entre os Estados de cada um dos dois grupos de regiões: as

desenvolvidas (Sudeste e Sul), com 15%, e as subdesenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), com 85%.

No primeiro grupo haveria uma razoável perda de participação do Sul em favor do Sudeste. No segundo grupo, Nordeste e Centro-Oeste teriam alguma perda para compor mais receitas de FPE à Região Norte. Ressalta-se que, neste segundo grupo, as mudanças seriam marginais, alterando pouco a estrutura de distribuição para as regiões menos dinâmicas. Isso, por si só, conforme os autores, é suficiente para desacreditar na capacidade redistributiva da fórmula dinâmica de distribuição do FPE inserida pela LC nº 143 de 2013.

Portanto, a regra dinâmica de distribuição do FPE não contribuiu para promover um sistema que seja minimamente próximo da ideia de equalização fiscal. O resultado da distribuição decorrente desta legislação foi inócuo, deixando evidente o peso político que as regiões mais favorecidas pelo FPE têm na condução das pautas legislativas que tratam sobre a divisão de recursos dentro da federação. O sentimento regionalista, tão evidente durante a Assembleia Constituinte (1987/88), ainda se faz presente na política nacional.

## 5 O CONTEXTO ECONÔMICO E FISCAL DO RIO GRANDE DO SUL

Segundo o Relatório de Transparência Fiscal, a receita total do Estado do Rio Grande do Sul, totalizou o valor de R\$ 56,9 bilhões em 2021, apresentando um crescimento nominal de 20,8% em relação a 2020. Já a despesa total, que inclui as parcelas da dívida com a União com pagamentos suspensos, equivalente ao montante de R\$ 3,42 bilhões no ano de 2021, passou para R\$ 54,6 bilhões, correspondendo a uma elevação de 14,2% em relação a 2020. Por conseguinte, o resultado orçamentário de 2021 foi um superávit de R\$ 2,24 bilhões<sup>6</sup>, revertendo o déficit de R\$ 771 milhões registrado em 2020.

A Receita Tributária, que inclui o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS, principal componente da receita estadual, apresentou variação de 27,4% em relação ao ano anterior (2020). A Receita Corrente Líquida (RCL) – receita corrente total deduzida das transferências constitucionais e legais – totalizou R\$53,9 bilhões em 2021. Essa boa arrecadação reflete a recuperação da receita de impostos, os efeitos da privatização da CEEE-D e a alterações na metodologia de apuração a partir de janeiro de 2021. Com relação às despesas, o principal item segue sendo despesas com pessoal, que constituíram R\$31,1 bilhões em 2021, apresentando aumento nominal de apenas 2,1% em relação a 2020 (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Todavia, apesar dos resultados positivos do Estado, sabe-se que o endividamento público do RS continua sendo um assunto a ser debatido, tendo em vista que na última década a situação com a dívida da União colapsou, ocorrendo bloqueio judicial nas contas dos servidores, de forma que, não haviam recursos nem para o pagamento de salários dos servidores, tão menos margem para contratação de novos empréstimos (FERNANDES, 2021). Diante

---

<sup>6</sup> O superávit orçamentário alcançado foi um resultado histórico, pois foi o maior já registrado desde o Plano Real (1994).

disso, houve uma adesão à reestruturação orçamentária, com a finalidade de restabelecer o controle nas finanças estatais.

Ademais, para se entender melhor a situação do Estado e de como as transferências (FPE) participam desse cenário, o trabalho abordará na Seção 5.1 a formação da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, já a Seção 5.2 versará sobre a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e, por fim, na Seção 5.3 será analisada a representatividade do FPE nas receitas tributárias do Estado do Rio Grande do Sul.

## 5.1 A DÍVIDA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Conceitua-se dívida pública como a realização de empréstimos contraídos em bancos públicos ou privados, no sistema financeiro interno ou externo, bem como em empresas, organizações nacionais e internacionais, pessoas físicas e outros governos. Sua classificação parte da origem da obtenção dos recursos, isto é, da localização dos seus credores e da moeda, sendo dívida interna quando se busca no próprio país ou dívida externa quando é feita de forma internacional. Além disso, a dívida pública é, juntamente com os impostos e demais receitas públicas, um instrumento de financiamento das atividades e dos investimentos governamentais (RIO GRANDE DO SUL 2021). Ainda, a dívida pública consolidada ou fundada é o montante total das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses.

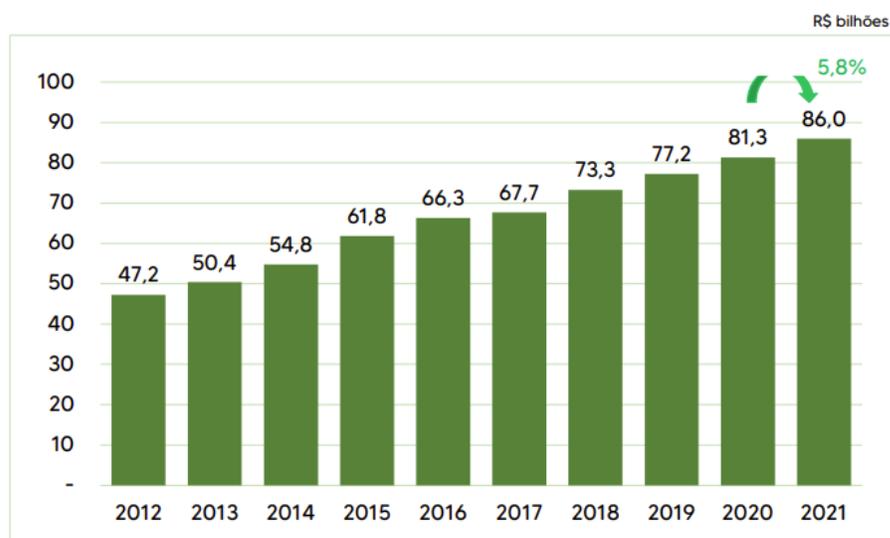
No caso do Rio Grande do Sul, a dívida pública fundada do Estado é constituída por vinte e três contratos de empréstimos<sup>7</sup>, por parcelamentos de débitos previdenciários e de outras contribuições sociais, além dos precatórios judiciais. Frisa-se que pouco mais de 85% da dívida estadual, exceto Precatórios, tem origem em apenas dois contratos celebrados com o governo federal no ano de 1998: o contrato de refinanciamento da dívida estadual sob o amparo da Lei 9.496/97, a qual estabeleceu

---

<sup>7</sup> A dívida em contratos é composta por quinze empréstimos nacionais – dívida interna – e por oito empréstimos internacionais – dívida externa.

critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento pela União da dívida pública mobiliária dos Estados, e o contrato do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, no âmbito da Medida Provisória nº 2.192-70, que estabeleceu mecanismos para a promoção do saneamento dos sistemas financeiros estaduais. Com a implementação da Lei Complementar nº 156/2016, essas duas dívidas com o governo federal tiveram seus saldos devedores consolidados (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Na figura 3, ilustra-se a evolução do valor nominal da dívida fundada do Estado nos últimos 10 anos. Salienta-se que o valor não inclui a dívida de precatórios judiciais e de parcelamentos de autarquias e fundações.

**Figura 3 - Evolução do saldo da dívida fundada do RS– 2012-2021**



Fonte: Rio Grande do Sul, (2021).

Consoante se apresenta na Figura 3, em 2021, a dívida fundada da administração direta do Estado, exceto precatórios judiciais, apresentou valor total de R\$86 bilhões, o que representou um acréscimo nominal de R\$ 4,7 bilhões, e percentual de 5,8%, em relação ao ano anterior. A maior parte do endividamento público do Estado é constituído pela dívida com o governo federal (União e suas agências), possuindo uma participação de 87,4% no total.

Além das dívidas referentes ao refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 e ao PROES, outras dívidas internas importantes são os empréstimos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, além dos parcelamentos de dívidas previdenciárias com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e da contribuição social ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, bem como os refinanciamentos realizados ao amparo da Lei 8.727/1993 (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

## 5.2 O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (RRF) foi instituído pela LC nº 159 de 2017 e trata-se de um acordo proposto pela União aos Estados que passam por problemas financeiros. O RRF passa da suspensão momentânea das parcelas de dívida pública pagas à União pelo período de nove exercícios financeiros (nove anos), ou seja, não existe perdão e muito menos diminuição do valor, pois ocorre incidência de juros para correção do valor. Após anos de negociações com a União, o Estado do RS encaminhou ao Tesouro Nacional o seu pedido de adesão ao RRF.

No pedido de adesão junto ao Tesouro Nacional, formulado ao final de dezembro de 2021, o Estado apresentou a demonstração de atendimento dos requisitos de habilitação, a demonstração das medidas implementadas e a relação de dívidas a serem objeto de redução extraordinária, entre outros. Com o avançar da adesão ao RRF, o Estado do RS assinou com a União no final de fevereiro de 2022 os contratos previstos no art. 9o-A da Lei Complementar nº 159/2017 e no art. 23 da Lei Complementar nº 178/2021.

No cenário do RRF, serão refinanciadas em esquema próprio a redução das parcelas da dívida com a União e das parcelas das dívidas com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União, contempladas no pedido de adesão ao Regime (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Um ponto que torna o RRF interessante é o fato de que o RS acumula R\$ 12 bilhões de pagamentos suspensos da dívida com a União por conta de uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de

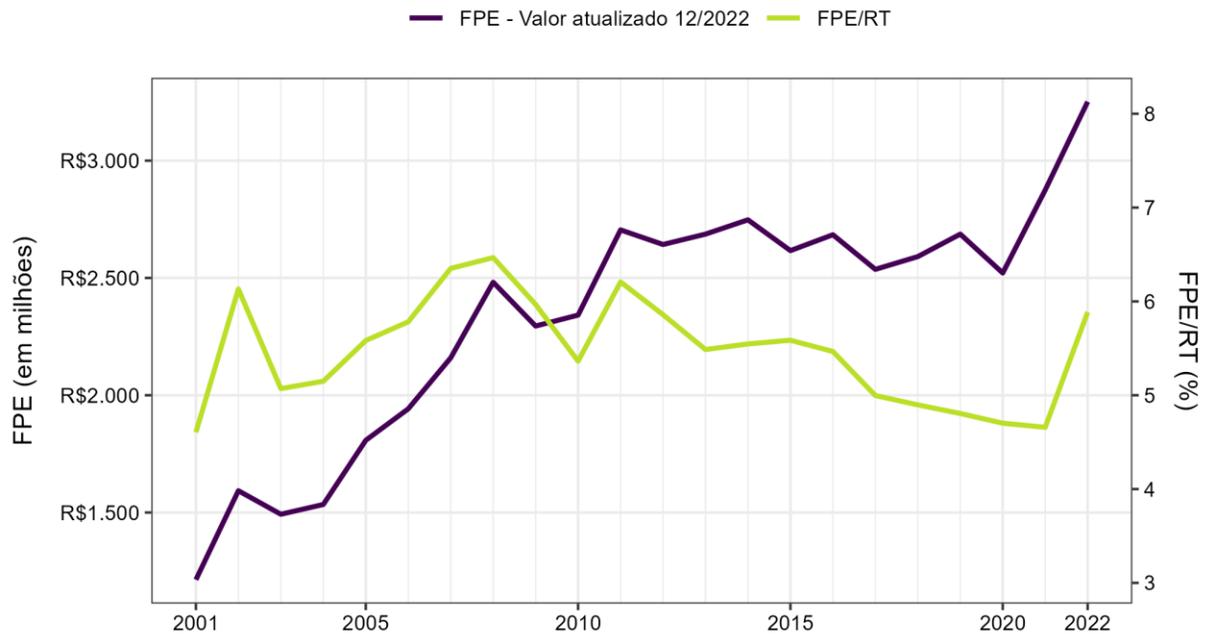
2017. Também consta no documento a proibição de sanções como o bloqueio de contas e retenção de verbas. Aderindo ao RRF, além de prazo maior e de um esquema mais ameno de retomada dos pagamentos das parcelas mensais incorridas após a adesão, o RS terá a chance de financiar os saldo devedor sob a liminar com encargos de adimplência em prestações ao longo de 30 anos, com o pagamento começando no segundo mês subsequente à adesão ao RRF(RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Diante do panorama fático delineado da situação fiscal e econômica do Estado do RS, faz necessário analisar na próxima seção a participação das transferências (FPE) nas contas do Estado que é o objeto desse estudo.

### 5.3 O FPE E SUA REPRESENTATIVIDADE NA RECEITA TRIBUTÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Como visto no decorrer do trabalho, os critérios de distribuição do FPE sofreram alterações na legislação. Todavia, a literatura tem apontado que a região Sul tem perdido a participação no cenário nacional do FPE em razão dos critérios escolhidos em sua distribuição. Portanto, nessa seção será analisada a representatividade do FPE nos últimos anos nas receitas tributárias do Estado do RS e, se de fato, essa representatividade tem diminuído no decorrer dos anos.

Para tanto, os dados de receitas tributárias foram obtidos através do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). Com relação ao FPE, os dados foram extraídos do Tesouro Nacional. Ainda, os valores recebidos do FPE ao Estado do RS foram atualizados pelo IPCA a preços de 31 de dezembro de 2022.

**Gráfico 1: Receita do FPE e sua participação na Receita Tributária do Estado do RS**

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Tesouro Nacional e do CAGE, 2022.

Percebe-se que, de maneira geral, a transferência do Fundo de Participação dos Estados ao RS vem aumentando ao longo do tempo, com reduções pontuais em alguns anos. Isso tem relação com o aumento de receita tributária nacional, a qual está relacionado com a variação do PIB. No ano de 2022, a arrecadação do FPE no Rio Grande do Sul atingiu R\$ 3,2 bilhões contra R\$ 2,6 bilhões recebidos em 2021.

Todavia, ressalta-se que houve também, ao longo desse tempo, uma redução significativa de repasses de valores em termos proporcionais. Pois, em 2012, o FPE representava 5,86% sobre o total da Receita Tributária do Estado, já em 2021, essa participação caiu para 4,66%, perda de 1,2 ponto percentual. Apenas no ano de 2022 que se obteve um aumento (+1,23%) em relação ao ano anterior. Diante desse quadro, resta claro que alterações legislativas na composição do FPE, nos últimos anos, criaram repasses adicionais com critérios de rateio específicos sobre os quais o Rio Grande do Sul possui participação inferior a 1,5%.

Assim, resta claro que políticas que visam simplesmente, ampliar ou alterar os percentuais de distribuição do FPE, continuarão a gerar resultados não satisfatórios

quanto ao seu objetivo primordial de reduzir as disparidades econômicas entre os estados. Deve-se incluir outros fatores estruturais e institucionais no debate sobre o FPE. Ao não considerar outros condicionantes do desenvolvimento, a política de distribuição de recurso por meio do FPE não tem sido efetiva e pode estar reforçando o quadro de desigualdades entre estados mais desenvolvidos e menos desenvolvidos no Brasil (MENDES, 2021).

Desse modo, a receita tributária poderia ser o fundamento para a distribuição de 5% dos recursos do FPE. Esse critério possivelmente seja o mais adequado para o rateio do fundo. A redução das desigualdades das receitas per capita entre os Estados pode ser apontada como um dos aspectos que definem o conceito de reequilíbrio socioeconômico previsto na CF/1988 (art. 161, II). Para se identificarem as diferenças de capacidade fiscal entre os entes da federação, deveria ser utilizado o meio mais direto possível, que é a diferença entre a receita de um Estado e a média nacional. Com tal providência, os Estados menos desenvolvidos se aproximariam daqueles mais desenvolvidos, quanto à prestação de serviços públicos, que seriam em maior quantidade e melhor qualidade, e quanto a oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento pessoal, sobretudo, em relação à educação e à expectativa de vida. (MENDES, 2021)

Portanto, novas políticas e alterações no FPE devem estar associadas a mecanismos que estimulem o investimento, o gasto em saúde e educação, e demais fatores produtivos apontados pela literatura que promovam o desenvolvimento econômico entre os Estados, de maneira que a distribuição de recursos por meio do FPE seja um mecanismo acessório na política de promoção da redução das desigualdades regionais, mas não o único ou o principal instrumento.

## 6 CONCLUSÃO

Ao percorrer os vários excertos que culminaram na realização deste trabalho, passou-se por diversos autores, normas legislativas e dados auferidos nos órgãos governamentais, e muitas lições ficaram. Dentre elas, pesem-se, aqui, as principais constatações que se separaram para elaborar a conclusão deste estudo.

Os repasses do FPE se fundamentam na redução das disparidades entre os estados, principalmente, para os entes com baixos níveis de atividade econômica e, conseqüentemente, com nível de arrecadação própria baixa. Os grandes desníveis na arrecadação por parte dos estados federados, justificam o mecanismo de transferências. Essa constatação é contemplada nos mecanismos legais de repasse dos recursos, considerando que, para a determinação dos coeficientes individuais de participação, a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita são consideradas. Ressaltou-se, ainda, que esses coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal, determinados pela Lei Complementar nº 62/1989, com vigência até o exercício financeiro do ano de 1991, permaneceram até dezembro de 2015, conforme redação dada pela Lei complementar nº 143/2013, não havendo a liberação de novos critérios que retratassem a realidade econômica dos estados.

Os estudos apontaram que o resultado da distribuição decorrente desta legislação foi inócuo, deixando evidente o peso político que as regiões mais favorecidas pelo FPE têm na condução das pautas legislativas que tratam sobre a divisão de recursos dentro da federação. O sentimento regionalista, tão evidente durante a Assembleia Constituinte (1987/88), ainda se faz presente na política nacional. Assim, a regra dinâmica de distribuição do FPE não contribuiu para promover um sistema que seja minimamente próximo da ideia de equalização fiscal.

Discorreu-se também que o indicador de renda domiciliar per capita não serviu para equilibrar as distorções regionais. Segundo a regra legal, quanto menor a renda, maior a transferência. As maiores distorções ocorrem exatamente quanto aos diferentes padrões de rendimento domiciliar per capita entre os estados, não podendo ser associadas ao efeito (positivo) do critério populacional. No Norte, apesar de as rendas

serem praticamente semelhantes entre os estados (com exceção do Estado de Amazonas), Amapá, Acre, Roraima e Tocantins recebem bem mais transferências que Pará e Rondônia. No Nordeste, o Maranhão, com a menor renda domiciliar per capita, recebe menos transferências per capita que Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Por sua vez, na região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul recebe o menor nível de transferências apesar de ter a menor renda per capita da região (MENDES, 2021).

Na realidade, os critérios atuais de repasse de recursos aos estados apresentam distorções por não corrigir as diferentes capacidades fiscais (receita própria versus receita disponível), principalmente dos estados mais pobres, permitindo uma provisão adequada de bens e serviços públicos. Dada a tendência crescente da receita própria (padrão semelhante à renda domiciliar per capita), é possível explicitar a distorção no sistema atual de equalização brasileiro.

Como apontado pela literatura, a região Sul tem perdido a participação do FPE no cenário nacional em razão dos critérios escolhidos para sua distribuição. Por isso, o trabalho teve como objetivo analisar o FPE sob a ótica do federalismo brasileiro no que tange à representatividade do FPE na receita tributária do Estado do Rio Grande do Sul durante os últimos 21 anos (2001-2022) e, através dessa análise, verificou-se que essa participação tem diminuído no decorrer do tempo.

A importância desta pesquisa está no fornecimento de subsídios para a discussão da reformulação da distribuição de recursos entre os entes federados, ponto central no federalismo fiscal. Além disso, os resultados gerados podem contribuir na construção de estruturas institucionais mais eficientes e eficazes na destinação das transferências, garantindo uma distribuição mais equânime e direcionada para as especificidades de cada ente, elevando a geração dos benefícios para os quais elas foram criadas e amenizando as possíveis externalidades regionais negativas.

Enfim, tem-se a máxima consciência de que este estudo está distante de ser uma exposição exaustiva da matéria. Todavia, impõe-se nos estreitos limites desta pesquisa contribuir para que o assunto do FPE seja cada vez mais analisado a fim de possibilitar maiores e mais completas discussões.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R; LOBO, T. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias**. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n.14, dez. 1996.

AZEVEDO, G. W. D.. **Cooperação e competição no federalismo fiscal brasileiro durante a nova república: aspectos políticos e fiscais**. 2005. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão Econômica, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/304#preview-link0>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BAHL, R.; BOEX, J.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. **The Design and implementation of intergovernmental fiscal transfers**. Atlanta, Georgia: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2001.

BIRD, R. M.; SMART, M. **Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries**. World Development, v. 30, n. 6, p. 899-912, 2002.

BOADWAY, R. ; SHAH, A. Overview. In: BOADWAY, R. e SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice**. Ed. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. Washington, DC, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar 143 de 17 de julho de 2013**. Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código

Tributário Nacional), e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2013. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp143.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp143.htm). Acesso em: 5 jan. 2023

**BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.** Dispõe sobre o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 mai. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp159.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm). Acesso em: 16 mar. 2023

**BRASIL. Lei Complementar nº 178 de 13 de janeiro de 2021.** Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2021. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp178.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm). Acesso em: 16 mar. 2013

**BRASIL. Lei Complementar nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 1966. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%B](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%B)

A%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%20C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios. Acesso em: 5 jan.2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 62 de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 dez. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp62.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm). Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Tranferências Constitucionais.** Brasília, 2020. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br>. Acesso em: 05 jan. 2023.

CASTRO, K. P. de. **Novo critério de rateio do fundo de participação dos estados: efetivo ou inócuo?** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 397-418, set/dez. 2018.

CASTRO, K. P. de; LIMA, A. C. da C. **A economia política do fundo de participação dos estados: Uma visão histórico-institucional.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 86, p. 1–18, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n86.81851. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81851>. Acesso em: 18 mar. 2023.

CONTI, J. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod\\_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%201-73.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 9 ago 2022

FERNANDES, J. F. S. **O Endividamento Público Histórico e Atual do Estado do Rio Grande Do Sul**. 2021. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2021.

FERNANDEZ, A. C.; DUARTE, J. **Federalismo e transferências obrigatórias: Uma discussão prospectiva sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE**. Secretaria do Tesouro Nacional .Texto para Discussão, n. 2, 2012.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GUEDES, K.P.; GASPARINI, C.E. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Economia aplicada, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abr-jun, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecoa/a/CJjtfj9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/abstract/?lang=pt>> Acesso em 09 ago 2022.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LIMA, K. M.. **Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados - limites, direitos e deveres**. 2010. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/13913>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MENDES, C.C. **Equalização Fiscal no Brasil: distorções e proposta para o caso dos estados**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim de Análise Político-Institucional .n. 30, nov. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10935>. Acesso em: 18 mar. 2023.

MENDES, G. F. ; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, M. **Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros**. 2002. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade de São Paulo, 2002.

MENDES, M. **Federalismo fiscal**. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do Setor Público no Brasil, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MENDES, M. **Fundo de participação dos estados**: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Textos para Discussão nº 96, 2012.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B. ;COSSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão nº 40. Consultoria de Orçamento do Senado Federal, 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 04 ago.2022.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Campus, São Paulo, Edusp, 1980.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972.

OATES, W. E. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. *International tax and public finance*, v.12(4), p. 349-373, aug. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>. Acesso em: 18 mar. 2023.

OLIVEIRA, F. A. de. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro.** Texto para Discussão nº 43. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

PETCHEY, J. D.; LEVTCHENKOVA, S. **Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency: The Case of Australia.** In: J. Martinez-Vazquez, & B. Searle (Eds.). Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers. Springer, 2007, p. 13-30.

PRADO, S. **Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma.** Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

RAMOS, D. T. **O federalista atual: teoria do federalismo.** Belo Horizonte: Arraes, 2013.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. R. **A reforma tributária no processo de elaboração da nova Constituição. Brasília:** Ipea, nov. de 1987. (Texto para Discussão Interna, n. 121).

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório resumido da execução orçamentária da contabilidade e auditoria geral do Estado.** Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/3541/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria->. Acesso em: 15 mar. 2023

RIO GRANDE DO SUL. **Relatório da dívida pública estadual.** 13. ed. Porto Alegre: , 2021. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/15572/relatorio-anual-da-divida-publica-do-rs>. Acesso em: 16 mar. 2023

RODDEN, J. **Comparative Federalism and Decentralization**: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, v. 36, n. 4, p. 481-500, 2004.

SALTO, F. S. **A economia política das transferências fiscais no Brasil**: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009? 2013. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10635>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SHAH, A. **The new fiscal federalism in Brazil**. World Bank Publications, Washington, D.C , v.1, dez.1990. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/480641468743787324/The-new-fiscal-federalism-in-Brazil> . Acesso em: 18 mar. 2023.

SOUZA, C. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988**: processo decisório, conflitos e alianças. *DADOS — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513 - 560, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SPAHN, P. B. **Intergovernmental transfers: the funding rule and mechanisms**. In: MARTINEZ-VAZQUEZ, J. e SEARLE, B. (Ed.). *Fiscal Equalization*. Boston, MA: Springer, p.163-204, 2007.

TAVARES, A. R. **O federalismo social: Federalismo cooperativo e de integração: novidades de um federalismo por subordinação**. *In*: RAMOS, D. T. *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local expenditures.** The journal of political economy, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1826343>. Acesso em: 18 mar. 2023.

TRISTÃO, J.A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação.** 2003. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2023.

VARGAS, N. C. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/45121>. Acesso em: 18 mar. 2023.

WYCKOFF, P.G. **A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects.** Journal of Urban Economics, v. 23, p.115-129, jan.1988.

ZIMMERMANN, A. **Curso de direito constitucional.** 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

## APÊNDICE A - RENDA PER CAPITA DOS ESTADOS (ANOS DE 2001 E 2022)

Estados	Renda Per Capita 2001	Renda Per Capita 2022	Indice 2001	Indice 2022
MA	R\$ 220,4	R\$ 814,0	100,00	100,00
AL	R\$ 237,9	R\$ 935,0	107,96	114,86
AM	R\$ 354,9	R\$ 965,0	161,06	118,55
BA	R\$ 317,9	R\$ 1.010,0	144,26	124,08
PE	R\$ 355,7	R\$ 1.010,0	161,43	124,08
AC	R\$ 496,3	R\$ 1.038,0	225,25	127,52
CE	R\$ 326,4	R\$ 1.050,0	148,11	128,99
PA	R\$ 364,7	R\$ 1.061,0	165,53	130,34
PB	R\$ 263,2	R\$ 1.096,0	119,46	134,64
PI	R\$ 244,0	R\$ 1.110,0	110,75	136,36
AP	R\$ 435,8	R\$ 1.177,0	197,79	144,59
SE	R\$ 281,2	R\$ 1.187,0	127,63	145,82
RR	R\$ 382,2	R\$ 1.242,0	173,46	152,58
RN	R\$ 302,9	R\$ 1.365,0	137,47	167,69
RO	R\$ 414,1	R\$ 1.365,0	187,94	167,69
TO	R\$ 333,2	R\$ 1.379,0	151,19	169,41
MG	R\$ 451,7	R\$ 1.529,0	204,97	187,84
GO	R\$ 446,9	R\$ 1.619,0	202,82	198,89
MT	R\$ 471,6	R\$ 1.674,0	214,03	205,65
ES	R\$ 454,3	R\$ 1.723,0	206,16	211,67
MS	R\$ 475,8	R\$ 1.839,0	215,93	225,92
PR	R\$ 556,5	R\$ 1.846,0	252,57	226,78
RJ	R\$ 658,5	R\$ 1.971,0	298,85	242,14
SC	R\$ 597,2	R\$ 2.018,0	271,02	247,91
RS	R\$ 664,2	R\$ 2.087,0	301,41	256,39
SP	R\$ 708,0	R\$ 2.148,0	321,29	263,88
DF	R\$ 898,4	R\$ 2.913,0	407,72	357,86

## ANEXO A - DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 193, DE 24 DE MARÇO DE 2021



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TC 006.772/2021-8

## DECISÃO NORMATIVA - TCU Nº 193, DE 24 DE MARÇO DE 2021

Aprova, para o exercício de 2022, os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal (FPE).

O **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 161, parágrafo único, da Constituição Federal e o art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), e ainda o constante no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal; no art. 92 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), alterado pela Lei Complementar 143, de 17 de julho de 2013; e na Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989, alterada pela Lei Complementar 143, de 17 de julho de 2013, bem assim o que consta no processo TC 006.772/2021-8, resolve:

Art. 1º Ficam aprovados, na forma do Anexo I desta Decisão Normativa, os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), previsto no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, para aplicação no exercício de 2022.

Art. 2º As unidades federadas disporão de trinta dias, a partir da publicação desta Decisão Normativa, para apresentar contestação, que poderá ser protocolada nas Secretarias do TCU nos estados ou na Sede deste Tribunal, nos termos do art. 292 do Regimento Interno.

Art. 3º Esta Decisão Normativa entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2022.

TCU, Sala das Sessões, em 24 de março de 2021.

ANA ARRAES  
Presidente



**DECISÃO NORMATIVA - TCU - ANEXO I  
FPE - COEFICIENTES INDIVIDUAIS DE PARTICIPAÇÃO  
EXERCÍCIO 2022**

UF	Unidade da Federação	Participação
AC	ACRE	3,885689%
AL	ALAGOAS	4,633384%
AM	AMAZONAS	4,727322%
AP	AMAPÁ	3,964839%
BA	BAHIA	8,285635%
CE	CEARÁ	5,819199%
DF	DISTRITO FEDERAL	0,660105%
ES	ESPÍRITO SANTO	2,261138%
GO	GOIÁS	3,508033%
MA	MARANHÃO	6,628635%
MG	MINAS GERAIS	5,110206%
MS	MATO GROSSO DO SUL	1,434343%
MT	MATO GROSSO	1,907363%
PA	PARÁ	6,275550%
PB	PARAÍBA	4,522830%
PE	PERNAMBUCO	6,570552%
PI	PIAUI	4,358622%
PR	PARANÁ	2,919816%
RJ	RIO DE JANEIRO	1,875795%
RN	RIO GRANDE DO NORTE	3,495504%
RO	RONDÔNIA	2,676961%
RR	RORAIMA	3,687954%
RS	RIO GRANDE DO SUL	1,323775%
SC	SANTA CATARINA	1,551314%
SE	SERGIPE	3,444174%
SP	SÃO PAULO	1,215997%
TO	TOCANTINS	3,255265%
<b>TOTAL</b>		<b>100,000000%</b>

**DECISÃO NORMATIVA - TCU - ANEXO II**  
**FPE - MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS COEFICIENTES**  
**EXERCÍCIO 2022**

(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)	(O)
UF	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2020)	Fator repr. pop. inicial	Trava (lim.inf. 0,012 e lim.sup. 0,07)	Fator repr. pop. final	Renda domiciliar per capita (rdpc) (fonte: IBGE, ref. 2020)	Inverso da rdpc	Fator repr. inverso rdpc inicial	Fator repr. inverso rdpc final	Coef. individual inicial	Excesso positivo (rdpc menos valor ref.) (*)	Redutor (Excesso / valor ref.)	Coef. indiv. reduzido (para rdpc > valor ref.)	Trava (lim.inf. 0,005)	Coef. individual final
AC	894.470	0,00422407	0,01200000	0,00712495	917,00	0,00109051	0,04461485	0,02230743	0,02943237	0,00	0,00000000	0,02943237	0,02943237	0,03885689
AL	3.351.543	0,01582740	0,01582740	0,00939745	796,00	0,00125628	0,05139676	0,02569838	0,03509583	0,00	0,00000000	0,03509583	0,03509583	0,04633384
AM	4.207.714	0,01987061	0,01987061	0,01179808	852,00	0,00117371	0,04801857	0,02400928	0,03580737	0,00	0,00000000	0,03580737	0,03580737	0,04727322
AP	861.773	0,00406966	0,01200000	0,00712495	893,00	0,00111982	0,04581391	0,02290695	0,03003190	0,00	0,00000000	0,03003190	0,03003190	0,03964839
BA	14.930.634	0,07050877	0,07000000	0,04156219	965,00	0,00103627	0,04239567	0,02119783	0,06276002	0,00	0,00000000	0,06276002	0,06276002	0,08285635
CE	9.187.103	0,04338539	0,04338539	0,02575988	1.028,00	0,00097276	0,03979749	0,01989874	0,04565863	34,40	0,03462158	0,04407785	0,04407785	0,05819199
DF	3.055.149	0,01442771	0,01442771	0,00856639	2.475,00	0,00040404	0,01653003	0,00826501	0,01683140	1.481,40	1,49094203	-0,00826324	0,00500000	0,00660105
ES	4.064.052	0,01919217	0,01919217	0,01139527	1.347,00	0,00074239	0,03037255	0,01518627	0,02658154	353,40	0,35567633	0,01712712	0,01712712	0,02261138
GO	7.113.540	0,03359315	0,03359315	0,01994578	1.258,00	0,00079491	0,03252132	0,01626066	0,03620644	264,40	0,26610306	0,02657180	0,02657180	0,03508033
MA	7.114.598	0,03359814	0,03359814	0,01994875	676,00	0,00147929	0,06052044	0,03026022	0,05020897	0,00	0,00000000	0,05020897	0,05020897	0,06628635
MG	21.292.666	0,10055298	0,07000000	0,04156219	1.314,00	0,00076104	0,03113533	0,01556766	0,05712985	320,40	0,32246377	0,03870754	0,03870754	0,05110206
MS	2.809.394	0,01326715	0,01326715	0,00787731	1.488,00	0,00067204	0,02749450	0,01374725	0,02162456	494,40	0,49758454	0,01086451	0,01086451	0,01434343
MT	3.526.220	0,01665230	0,01665230	0,00988723	1.401,00	0,00071378	0,02920187	0,01460093	0,02448817	407,40	0,41002415	0,01444743	0,01444743	0,01907363
PA	8.690.745	0,04104138	0,04104138	0,02436813	883,00	0,00113250	0,04633275	0,02316638	0,04753451	0,00	0,00000000	0,04753451	0,04753451	0,06275550
PB	4.039.277	0,01907518	0,01907518	0,01132580	892,00	0,00112108	0,04586527	0,02293263	0,03425843	0,00	0,00000000	0,03425843	0,03425843	0,04522830
PE	9.616.621	0,04541375	0,04541375	0,02696421	897,00	0,00111483	0,04560961	0,02280480	0,04976902	0,00	0,00000000	0,04976902	0,04976902	0,06570552
PI	3.281.480	0,01549654	0,01549654	0,00920100	859,00	0,00116414	0,04762726	0,02381363	0,03301463	0,00	0,00000000	0,03301463	0,03301463	0,04358622
PR	11.516.840	0,05438739	0,05438739	0,03229227	1.508,00	0,00066313	0,02712985	0,01356493	0,04585720	514,40	0,51771337	0,02211631	0,02211631	0,02919816
RJ	17.366.189	0,08201049	0,07000000	0,04156219	1.723,00	0,00058038	0,02374453	0,01187226	0,05343445	729,40	0,73409823	0,01420832	0,01420832	0,01875795
RN	3.534.165	0,01668982	0,01668982	0,00990951	1.077,00	0,00092851	0,03798683	0,01899342	0,02890292	83,40	0,08393720	0,02647689	0,02647689	0,03495504
RO	1.796.460	0,00848364	0,01200000	0,00712495	1.169,00	0,00085543	0,03499728	0,01749864	0,02462359	175,40	0,17652979	0,02027679	0,02027679	0,02676961
RR	631.181	0,00298070	0,01200000	0,00712495	983,00	0,00101729	0,04161935	0,02080967	0,02793462	0,00	0,00000000	0,02793462	0,02793462	0,03687954
RS	11.422.973	0,05394411	0,05394411	0,03202908	1.759,00	0,00056850	0,02325857	0,01162928	0,04365836	765,40	0,77033011	0,01002701	0,01002701	0,01323775
SC	7.252.502	0,03424938	0,03424938	0,02033542	1.632,00	0,00061275	0,02506852	0,01253426	0,03286968	638,40	0,64251208	0,01175051	0,01175051	0,01551314
SE	2.318.822	0,01095046	0,01200000	0,00712495	1.028,00	0,00097276	0,03979749	0,01989874	0,02702369	34,40	0,03462158	0,02608809	0,02608809	0,03444174
SP	46.289.333	0,21859782	0,07000000	0,04156219	1.814,00	0,00055127	0,02255337	0,01127669	0,05283887	820,40	0,82568438	0,00921064	0,00921064	0,01215997
TO	1.590.248	0,00750982	0,01200000	0,00712495	1.060,00	0,00094340	0,03859606	0,01929803	0,02642297	66,40	0,06682770	0,02465719	0,02465719	0,03255265
<b>TOTAL</b>	<b>211.755.692</b>	<b>1,00000000</b>	<b>0,84211158</b>	<b>0,50000000</b>			<b>0,02444281</b>	<b>1,00000000</b>	<b>0,50000000</b>	<b>1,00000000</b>			<b>0,75745568</b>	<b>1,00000000</b>

(\*) Renda domiciliar per capita nacional (rdpcn): R\$ 1.380,00; Valor de referência (corresponde a 72% da rdpcn): R\$ 993,60

Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade), informando o código 67553793.



**DECISÃO NORMATIVA - TCU - ANEXO III**  
**FPE - NOTA EXPLICATIVA DA METODOLOGIA DE CÁLCULO**  
**EXERCÍCIO 2022**

Seguindo os princípios estabelecidos no item 9.2 do Acórdão 196/2003-TCU-Plenário, são publicadas informações adicionais relativas ao cálculo dos coeficientes individuais de participação no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Portanto, esta nota explicativa detalha a metodologia empregada para o cálculo dos coeficientes do FPE fixados pela presente Decisão Normativa, a vigorarem em 2022.

O Anexo I da presente Decisão Normativa apresenta a tabela com os coeficientes de participação de cada estado e do DF e o Anexo II apresenta a memória de cálculo dos coeficientes. Os cálculos foram efetuados a partir dos preceitos legais e seguem a seguinte metodologia:

**FPE - MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS COEFICIENTES (ANEXO II)**

**Coluna A:** sigla da UF;

**Coluna B:** população da UF fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com data de referência em 1º/7/2020 (art. 102, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992);

**Coluna C:** fator representativo da população - inicial, calculado a partir da razão entre a população da UF (coluna B) e o somatório das populações das UFs (total da coluna B) (art. 2º, inciso III, alínea “a”, da LC 62, de 28/12/1989);

**Coluna D:** fator representativo da população - após aplicação dos limites inferior de 0,012 e superior de 0,07 nos valores da coluna C (art. 2º, inciso III, alínea “a”, da LC 62/1989);

**Coluna E:** fator representativo da população - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna D para que sua soma seja 0,5 (art. 2º, § 1º, inciso I, da LC 62/1989);

**Coluna F:** renda domiciliar *per capita* (rdpc) da UF fornecida pelo IBGE, relativa ao exercício de 2020;

**Coluna G:** inverso da renda domiciliar *per capita* (rdpc) da UF, obtido pela razão entre 1,0 e os valores da coluna F;

**Coluna H:** fator representativo do inverso da rdpc - inicial, calculado a partir da razão entre o inverso da rdpc da UF (coluna G) e o somatório dos inversos das rdpc das UFs (total da coluna G) (art. 2º, inciso III, alínea “b”, da LC 62/1989);

**Coluna I:** fator representativo do inverso da rdpc - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna H para que sua soma seja 0,5 (art. 2º, § 1º, inciso I, da LC 62/1989);

**Coluna J:** coeficiente individual da UF - inicial, calculado a partir da soma dos valores das colunas E (fator representativo da população - final) e I (fator representativo do inverso da rdpc - final) (art. 2º, § 1º, inciso II, da LC 62/1989);

**Coluna K:** excesso da rdpc, obtido pela diferença entre a rdpc da UF e o valor de referência – que corresponde a 72% da renda domiciliar *per capita* nacional (rdpcn) –, caso a rdpc da UF seja superior ao valor de referência (caso não seja, o valor da UF na coluna K fica zero). Na observação, apresenta-se o valor da rdpcn, também fornecido pelo IBGE (R\$ 1.380,00), a partir do qual calcula-se o valor de referência (72% da rdpcn = R\$ 993,60) (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

**Coluna L:** redutor aplicado caso haja excesso da rdpc, ou seja, caso a rdpc da UF seja superior ao valor de referência; é calculado a partir da razão entre o excesso da rdpc (coluna K) e o valor de referência (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);



**Coluna M:** coeficiente individual da UF - reduzido proporcionalmente à razão entre o excesso da rdpc da UF e o valor de referência (caso haja excesso da rdpc); é calculado a partir da diferença entre o coeficiente individual - inicial (coluna J) e o produto do redutor (coluna L) pelo coeficiente individual - inicial (coluna J) (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

**Coluna N:** coeficiente individual da UF - após aplicação do limite inferior de 0,005 nos valores da coluna M (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

**Coluna O:** coeficiente individual da UF - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna N para que sua soma seja 1,0 (art. 2º, § 1º, inciso IV, da LC 62/1989).