

REVISTA FORUM DE DIREITO FINANCEIRO E ECONOMICO - RFDDE
ano 2 - n. 2 - setembro 2012/fevereiro 2013 - Publicação semestral

O2

ISSN 2238-8508

Revista Fórum de Direito
FINANCEIRO E ECONÔMICO

RFDDE

Coordenação
Regis Fernandes de Oliveira
Fernando Facury Scoffi

IBDF

INSTITUTO BRASILEIRO
DE DIREITO FINANCEIRO E ECONÔMICO

FORUM

O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato do Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Aloísio Flávio Ferreira de Almeida

Doutorando em Administração Pública pela EAESP – FGV. Mestre em Public Administration pela University of Michigan (Ann Arbor). Ex-Diretor de Educação da Escola de Administração Fazendária.

Carlos Otávio Ferreira de Almeida

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP. Mestre em Direito Público pela UERJ. Mestre em Direito Tributário pela University of Florida (Levin). Professor das Faculdades de Campinas – FACAMP.

Resumo: Este artigo discute a capacidade do Fundo de Participação dos Estados (FPE) para promover a equalização fiscal e o desenvolvimento regional à luz dos princípios constitucionais.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Equalização Fiscal. Fundo de Participação dos Estados. Transferências Intergovernamentais. *Accountability*. Solidariedade.

Sumário: 1 Introdução – 2 Estrutura federativa e partilha do FPE – 3 FPE e equalização – 4 FPE – Devolutividade e desenvolvimento – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O artigo 161 da Constituição Federal determina que os fundos de participação promovam o *equilíbrio socioeconômico* entre Estados e entre Municípios e remete à lei complementar o estabelecimento de critérios de rateio e ao Tribunal de Contas da União a responsabilidade pelo cálculo das quotas correspondentes.

A Lei Complementar nº 62/89 fixou os coeficientes de distribuição dos fundos de forma discricionária, permanecendo tais coeficientes em vigor até hoje, muito embora devessem vigor apenas para os exercícios de 1990 e 1991. Em razão

disso, os Estados do Centro-Oeste e do Sul ingressaram com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIn) nºs 875/DF, 1987/DF, 2727/DF e 3243/DF, alegando, em síntese, que a manutenção dos coeficientes estaria ferindo o mandamento constitucional.

Em julgamento datado de 02.2010, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 2º da LC nº 62/89, determinando a revisão dos coeficientes do FPE, garantindo-lhes, no entanto, vigência até 31.12.2012. A questão torna-se tão relevante quanto urgente à medida que tal data-limite aproxima-se, exigindo discussão sobre o futuro do FPE e sobre novos critérios de partilha, sob pena de um vácuo legislativo impossibilitar a transferência de recursos. A falta de acordo pode levar todos os Estados a perdas, mas a dificuldade está em construir uma solução em que pode haver ganhadores e perdedores, pois elevar o percentual de um ente implica na direta redução do percentual de outro.

O fato suscita reflexões sobre o federalismo brasileiro e as potencialidades do FPE, em especial sobre sua influência na política de *equalização fiscal*. Logo, indaga-se sobre os fundamentos teóricos de se dispor de mecanismos de equalização horizontal entre Estados e se seria o FPE o instrumento adequado para a promoção do equilíbrio socioeconômico, objetivo este exigido pela Constituição. O estudo observa que a equalização nem sempre atinge resultados quanto à classificação de desenvolvimento das unidades federativas, apesar do volume de recursos transferidos ao longo dos anos de unificação.

Diante disso e dos resultados verificados no Brasil, este artigo sugere a reforma do FPE, avaliando sua juridicidade em vista da ausência de objetivos claros na promoção da equalização entre os entes. A harmonização da oferta de bens e serviços públicos entre os Estados-Membros decerto permitiria melhorar o foco das aplicações do Fundo, com mensuração de resultados. Além disso, o novo FPE deveria incorporar incentivos à eficiência e não somente redistribuir por critérios de equidade, o que evitaria desestímulo e acomodação, concretizando o ideário constitucional.

2 Estrutura federativa e partilha do FPE

2.1 Transferências e equalização fiscal

Uma federação caracteriza-se pela existência de pelo menos dois níveis de governo: governo central e governos subnacionais. Em contraposição às federações, Estados unitários possuem apenas poder central, comportando administrações locais ou regionais conquanto sem representação política.

O tema central do *federalismo fiscal* reside no financiamento das unidades integrantes do pacto federativo, cujas formas mais usuais são:¹

- (i) *arrecadação própria*: quando a unidade federada é competente para instituir e cobrar tributos em sua jurisdição;
- (ii) *partilha de impostos*: caracteriza-se pela instituição de um tributo por dois ou mais entes federados, cujo produto será partilhado entre os entes de acordo com percentuais fixados. Exemplo seria o imposto sobre a renda nos EUA, em que um percentual da arrecadação compete à União e outro ao Estado de residência do contribuinte; e
- (iii) *transferências intergovernamentais*: integram a própria dinâmica fiscal das federações. Ocorrem em razão da existência de desequilíbrios entre os entes federativos quanto ao que arrecadam e ao que necessitam gastar. Muitas vezes, é o governo central que gera mais receitas e transfere recursos para os entes subnacionais — *transferência vertical*. Quando, entretanto, as transferências ocorrem entre unidades federadas de mesmo nível, diz-se que são *transferências horizontais*, cujo fim é a promoção do equilíbrio financeiro entre as unidades constituintes ou a redistribuição de recursos.²

As *disparidades fiscais*³ entre unidades federativas são comuns e usualmente motivam programas de transferências para mitigá-las ou eliminá-las. Esses programas são conhecidos como programas de *equalização fiscal*, que podem ter seus objetivos declarados explicitamente ou serem indiretamente perseguidos.

2.2 Transferências intergovernamentais no Brasil

A Federação brasileira é composta por três níveis de governo — União, Estados e Municípios⁴ —, todos dotados de competência tributária pela CF para instituir e cobrar tributos.⁵ Apesar disso, a maioria dos entes federados não

¹ Cf. ANDERSON. *Fiscal Federalism: a Comparative Introduction*, p. 38.

² A literatura é vasta em relação a conceitos e classificação de transferências intergovernamentais (Cf. ANDERSON. *Fiscal Federalism: a Comparative Introduction*, p. 39).

³ Disparidades fiscais seriam variações entre unidades federadas relativas à capacidade de arrecadar receitas próprias e a necessidade de financiamento de bens públicos (Cf. RUBINSTEIN. *Promoção da Equalização Fiscal no Federalismo Brasileiro: o papel dos fundos de participação*. In: CONTI; SCAFF; BRAGA, *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*, p. 247).

⁴ Diferente de outras federações, os municípios brasileiros são entes federados, dotados de Poderes Executivo e Legislativo, além de competência para instituir e cobrar impostos. Apesar disso, 88% dos municípios possuem menos de 50 mil habitantes e, destes, 80% dependem exclusivamente de transferências e não exploram (ou não têm capacidade para explorar) suas bases tributárias.

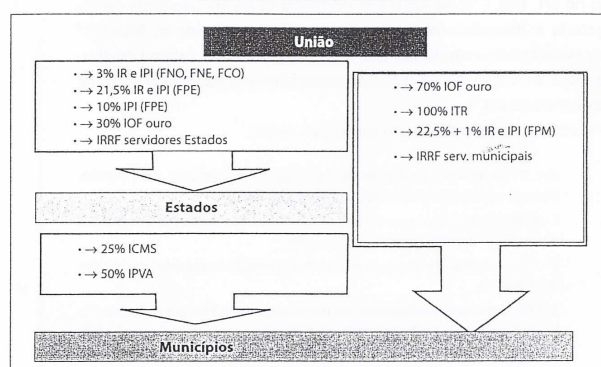
⁵ A competência privativa para instituição de impostos, por exemplo, está descrita nos artigos 153, 155 e 156 da CF, *verbis*: "Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de

arrecada o suficiente para satisfazer as respectivas necessidades de gastos públicos e, conseqüentemente, depende de transferências intergovernamentais. Pela via da despesa, a CF atribuiu responsabilidades concorrentes à União, Estados e Municípios para o provimento de vários serviços públicos, como, por exemplo, nas áreas de saúde, educação, esporte e cultura.

As transferências entre entes federativos visam a dotá-los de melhores condições para enfrentar seus gastos, em atenção ao princípio da redistribuição de rendas. Este princípio atua não só na relação entre a esfera de governo e seus jurisdicionados, mas também entre os diferentes entes políticos, sob a ótica, em ambos os casos, da justiça por transferência, cujo núcleo informa a necessidade de atender aos mais necessitados, transferindo-se recursos oriundos dos mais abastados.⁶

O QUADRO 1 ilustra, em modo esquemático, as transferências constitucionais obrigatórias⁷ que estão definidas pela Constituição Federal.

QUADRO 1
Transferências constitucionais no Brasil⁸



As transferências constitucionais mais significativas têm como destino os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Enquanto ao FPE competem 21,5% da soma da arrecadação do IR e IPI; ao FPM destinam-se 23,5% do mesmo produto arrecadado.

Note-se que não há transferências horizontais definidas na CF. As transferências são definidas da União para Estados e Municípios e, ainda, dos Estados para os Municípios, sendo todas verticais. O mecanismo de equalização é acionado principalmente pela diferenciação dos percentuais de rateio do FPE e do FPM.

produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores. Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar⁶.

⁶ Cf. TORRES. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 348.

⁷ Há também transferências facultativas, feitas por convênios. É o caso das transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e as realizadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Não serão abordadas neste artigo.

⁸ A União deve transferir 3% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) aos fundos de desenvolvimento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Dez por cento (10%) da arrecadação do IPI deve ser repartido entre os Estados, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados e 25% desse total deve ser repassado pelos Estados aos municípios pelo mesmo critério de partilha do ICMS. Trinta por cento (30%) da arrecadação do imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre transações com ouro como ativo financeiro deve ser destinada aos Estados e 70% do mesmo produto aos municípios. Cem por cento da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural (ITR) podem ser destinados aos municípios que fizerem opção por sua fiscalização e cobrança, ainda que o ITR seja de competência da União. Pertencem aos Estados e Municípios o montante arrecadado com o imposto de renda retido na fonte (IRRF) de seus respectivos servidores. Os Estados, por sua vez, são obrigados a repassar aos municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% do IPVA.

2.3 O rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Previsto no art. 159, I, "a", da CF, o FPE beneficia-se de transferência de recursos obrigatória e incondicional, efetuada pela União a todos os Estados.⁹ Determinou o constituinte, entretanto, que à lei complementar caberia estabelecer normas sobre a entrega desses recursos, especialmente sobre os *critérios de rateio* entre os beneficiários.¹⁰

A LC nº 62/89 fixou tais critérios em seu art. 2º, *verbis*:

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I - 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

§1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.

§2º Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990.

§3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar. (grifos nossos)

O Anexo Único da LC nº 62/89 trouxe coeficientes diferenciados por Estado, garantindo um caráter redistributivo ao indigitado Fundo, conforme a TAB. 1, a seguir.

⁹ A expressão *fundo de participação dos Estados* foi incorporada à Constituição de 1967, mas suas origens remontam à Constituição de 1946.

¹⁰ CF, art. 161, II.

TABELA 1
Coeficientes de rateio do FPE

Estado	Região	% FPE	Estado	Região	% FPE
Bahia	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhão	NE	7,2182	Goiás	CO	2,8431
Pernambuco	NE	6,9002	Rondônia	N	2,8156
Pará	N	6,1120	Amazonas	N	2,7904
Paraíba	NE	4,7889	Roraima	N	2,4807
Minas Gerais	SE	4,4545	Rio Grande do Sul	S	2,3548
Tocantins	N	4,3400	Mato Grosso	CO	2,3079
Piauí	NE	4,3214	Rio de Janeiro	SE	1,5277
Rio Grande do Norte	NE	4,1779	Espírito Santo	SE	1,5000
Alagoas	NE	4,1601	Mato Grosso do Sul	CO	1,3320
Sergipe	NE	4,1553	Santa Catarina	S	1,2798
Acre	N	3,4210	São Paulo	SE	1,0000
			Distrito Federal	CO	0,6902

Fonte: LC nº 62/1989

Quis o legislador complementar atribuir participação de 85% aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos das regiões Sul e Sudeste, segundo coeficientes definidos a partir de um ajuste nos coeficientes anteriores, definidos no CTN (LC nº 5.172/66), que eram proporcionais à área territorial (com peso 5%) e a um índice que combinava a população do Estado e o inverso da renda *per capita* (com peso 95%).

Assim, dentre os 10 maiores coeficientes, 9 são de Estados nordestinos e nortistas, sendo que nenhum desses Estados figura após a 20ª colocação na TAB. 1. Em contraste, Estados da região Centro-Oeste, especialmente MT e MS, apresentam coeficientes dentre os menores da Federação, a despeito de figurarem no grupo de destino de 85% dos recursos do FPE.

Enquanto o §2º do art. 2º da LC nº 62/89 remetia à *lei específica* a tarefa de relacionar novos coeficientes a vigorar a partir de 1992, o parágrafo seguinte mitigava-lhe a eficácia, pois garantia a manutenção dos índices originais *até que fossem definidos tais critérios pela referida lei específica*. Como o legislador quedou-se inerte, houve a reiterada consideração dos índices originais por vários exercícios, até que o STF, em 2010, entendesse inconstitucional o art. 2º, seus incisos e parágrafos, bem como o Anexo Único, à LC nº 62/89.

2.4 Representatividade dos Estados e poder de veto

A revisão do FPE por determinação do STF em 2010, sendo que os coeficientes da LC nº 62/89 deveriam valer apenas até 1991 e permaneceram congelados até hoje, remete ao questionamento seguinte: por que o Congresso nunca aprovou a lei complementar que fixaria os critérios de rateio? Uma hipótese seria que o arranjo resultante se mostrou satisfatório para a maioria dos Estados (mas decerto não para a maioria da população).

No caso, a revisão dos coeficientes do FPE é um jogo de soma zero, em que o aumento da receita de um Estado acarretará perdas a outro. Nesse sentido, pode-se supor que nenhum Estado concordaria em abrir mão de receitas. Esse argumento, no entanto, pode ser relativizado para Estados cuja arrecadação própria seja tal que os recursos do FPE não sejam significativos. Por outro lado, para Estados altamente dependentes de recursos do FPE, o risco de perdas pode tê-los induzido a não discutir a matéria.

Os sete (7) Estados da região Norte (AM, PA, RO, RR, AC, TO, AP) somados aos nove (9) Estados da região Nordeste (BA, CE, PE, PB, RN, SE, AL, MA, PI) representam a maioria dos Estados brasileiros. Esse bloco de 16 Estados está representado no Senado Federal por 48 senadores, isto é, 60% dos votos naquela Casa.

A superioridade populacional das regiões Sul e Sudeste — 57% do total do País — frente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste — 43% restante — não se reflete nas deliberações da Câmara Federal. Com efeito, a representação Sul-Sudeste depende da atuação de 256 deputados, enquanto há 257 para sustentar os interesses do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Observando-se que a região Centro-Oeste obteve menores coeficientes na partilha, é razoável supor que seus parlamentares apenas votem com os do Norte e Nordeste para manutenção da regra de 85%, mas estejam em oposição quanto à revisão dos coeficientes. Nesse caso, as regiões Norte e Nordeste detêm 36% da população e 216 deputados (42%).

Assim, uma lei complementar regendo a fixação de critérios para partilha dificilmente lograria aprovação por maioria absoluta tanto no Senado, onde Norte e Nordeste possuem maioria; quanto na Câmara, onde exigiria grande articulação dos parlamentares de Estados mais prejudicados do Sul e Centro-Oeste, com os Estados do Sudeste. Estes, por sua vez, não teriam motivação sobre o assunto, devido a pouca dependência das receitas do FPE.¹¹

¹¹ Ao observar a tramitação de matérias envolvendo o FPE no período de 1990 a 2010, em ambas as Casas, verificou-se o seguinte: no Senado, houve três projetos de Lei de autoria de um mesmo senador de Goiás, entre 1996 e 1999, que buscavam revisão da LC nº 62/89 e foram arquivados. Em 2011, após a decisão do STF, surgiu o PLS nº 192/2011, de autoria de senadora do Amazonas, que já havia apresentado projeto semelhante na Câmara, um ano antes. Na Câmara, houve onze projetos de lei

TABELA 2
Representação dos Estados na Câmara dos Deputados e População

Estado	Nº de Deputados	% Dep.	População 2007	% Pop.
Acre – AC	8	1,6%	668.403	0,4%
Alagoas – AL	9	1,8%	3.097.427	1,7%
Amazonas – AM	8	1,6%	3.285.935	1,8%
Amapá – AP	8	1,6%	598.977	0,3%
Bahia – BA	39	7,6%	14.360.329	7,7%
Ceará – CE	22	4,3%	8.347.866	4,4%
Distrito Federal – DF	8	1,6%	2.504.684	1,3%
Goiás – GO	17	3,3%	5.759.200	3,1%
Maranhão – MA	18	3,5%	6.240.533	3,3%
Mato Grosso do Sul – MS	8	1,6%	2.310.268	1,2%
Mato Grosso – MT	8	1,6%	2.911.343	1,6%
Pará – PA	17	3,3%	7.205.914	3,8%
Paraíba – PB	12	2,3%	3.713.721	2,0%
Pernambuco – PE	25	4,9%	8.653.925	4,6%
Piauí – PI	10	1,9%	3.092.652	1,6%
Rio Grande do Norte – RN	8	1,6%	3.073.600	1,6%
Rondônia – RO	8	1,6%	1.482.631	0,8%
Roraima – RR	8	1,6%	403.585	0,2%
Sergipe – SE	8	1,6%	1.977.948	1,1%
Tocantins – TO	8	1,6%	1.268.328	0,7%
Subtotal N, NE e CO	257	50,1%	80.957.269	43,1%
Espírito Santo – ES	10	1,9%	3.418.241	1,8%
Minas Gerais – MG	53	10,3%	19.656.323	10,5%
Paraná – PR	30	5,8%	10.488.777	5,6%
Rio de Janeiro – RJ	46	9,0%	15.726.659	8,4%
Rio Grande do Sul – RS	31	6,0%	10.793.038	5,8%
Santa Catarina – SC	16	3,1%	5.982.770	3,2%
São Paulo – SP	70	13,6%	40.618.637	21,6%
Subtotal S e SE	256	49,9%	106.684.445	56,9%
Total	513	100,0%	187.641.714	100,0%

Fonte: Câmara dos Deputados e IBGE

complementar com o mesmo objetivo e nove foram também arquivados. Em suma, esses projetos são de autoria de vários partidos, sendo que cinco são de parlamentares do Nordeste, outros 7 do Centro-Oeste, um de São Paulo e dois do Amazonas. Portanto, observa-se que, até 2010, tanto no Senado quanto na Câmara, houve iniciativas para aprovar a lei que instituiria critérios e revisaria os coeficientes do FPE, mas nenhuma delas prosperou. Após a manifestação do STF, em 2010, surgiram vários novos projetos de lei complementar na Câmara e no Senado, que estavam tramitando.

2.5 Posição do STF quanto a critérios de rateio do FPE

Interessante notar que a decisão do STF ocorreu em função das ADIn nº 875/DF, ajuizada pelos Estados da região Sul, e nºs 1987/DF, 2727/DF e 3243/DF, de autoria dos Estados da região Centro-Oeste (MT e MS).¹² Vê-se que o descontentamento não correspondeu aos Estados do Sudeste, Norte ou Nordeste, mas do Sul e Centro-Oeste, como era previsível. Esses Estados podem ser considerados os perdedores da LC nº 62/89 por seus baixos coeficientes e, uma vez que todas as propostas de alterações foram arquivadas no Congresso até 2010 (foram 7 propostas do Centro-Oeste), não houve alternativa senão recorrer à Suprema Corte.

Portanto, observou-se uma situação em que não houve incentivos para mudanças nos critérios de rateio do FPE, uma vez que os Estados beneficiados pela LC nº 62/89 detinham maioria no Senado e dificilmente seriam derrotados na Câmara. Essa situação tende a perpetuar o *status quo*, uma vez que a representação dos Estados no Congresso é matéria constitucional.

Esses coeficientes resultaram de ajustes marginais nos critérios anteriormente definidos pelo Código Tributário Nacional,¹³ o que já lhes poderia macular de inconstitucionalidade. Fato é que a LC nº 62/89 veio a lume para atender ao disposto no parágrafo único do art. 39 do ADCT, que conferia o prazo de um ano para a votação da lei complementar sobre rateio do FPE.

A promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes, como bem ressalta o voto do Relator, Min. Gilmar Mendes, encontra guarida constitucional não apenas “como parâmetro para aferição da constitucionalidade dos critérios de rateio dos fundos de participação, mas como princípio da ordem econômica (art. 170, VII – redução das desigualdades regionais e sociais) e como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III – erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais)”.¹⁴

O STF declarou a inconstitucionalidade do art 2º e do Anexo Único da LC nº 62/89, mas não lhes declarou a nulidade, conferindo-lhes ultra-atividade até 31.12.2012. A decisão da Corte teve por fim evitar um vácuo legislativo, uma vez que haveria suspensão das transferências, o que poderia gerar dificuldades crescentes aos gestores de Estados de menor arrecadação.

¹² STF, ADI nº 875/DF, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, 24.02.2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610258>>.

¹³ MENDES; MIRANDA; COSIO. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, p. 56.

¹⁴ *Idem*, p. 28.

Apesar do comando legal para que nova lei fixasse critérios para o FPE, vinte anos se passaram sem que o Congresso atuasse. Provavelmente, a situação permaneceria inalterada, não fosse pelo pronunciamento do STF.¹⁵

A ausência da lei complementar de revisão dos critérios de rateio do FPE caracteriza descumprimento da CF, perpetuando índices ditados em 1989 para serem aplicados em realidades socioeconômicas completamente distintas, transcorridas mais de duas décadas de sua criação. Alarmante, no entanto, é observar que os resultados das transferências efetuadas não alteraram a renda *per capita* das regiões mais pobres, o que pode ser tido por nova inconstitucionalidade, afinal, a renda *per capita* é critério válido para avaliação do desempenho dos fundos na promoção do equilíbrio socioeconômico.

3 FPE e equalização

A respeito da finalidade do FPE, a Constituição assim dispõe:

Art. 161. II - Cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios. (grifos nossos)

Fundamental, portanto, demarcar o que seria *equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios* e como isso poderia ser mensurado, para definir o rateio dos fundos. Como a CF não faz uma aproximação conceitual, mas tipológica do que vem a ser *equilíbrio socioeconômico*, resta tal mister ao legislador complementar.¹⁶ Sem que este se desincumba de sua tarefa com clareza e objetividade, torna-se difícil o desenho de políticas públicas quanto à aplicabilidade dos recursos do FPE. Com efeito, uniformizar o entendimento sobre a finalidade

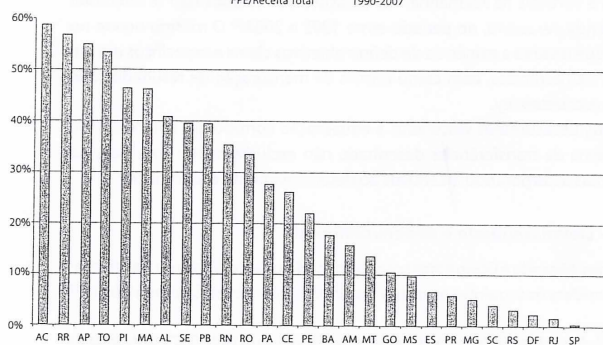
¹⁵ Do ponto de vista político, tal situação bem poderia ser detectada e reconhecida pelas próprias Casas legislativas. A discussão é se o recurso ao Judiciário pode enfraquecer o pacto federativo.

¹⁶ Duas são as formas de abstração da realidade pelo legislador: por meio de tipos e conceitos. Estes definem o objeto, individualizando-o, ainda que nem todas as suas características lhe sejam descritas. Já aqueles são fluidos, descrevendo (e não definindo) tantas características quantas sejam possíveis para demarcar o objeto. Disso resulta que a aproximação conceitual, em geral, não deixa dúvidas quanto ao objeto e seus efeitos, o que não ocorre com o tipo. Justamente por isso, necessária a atuação do legislador infraconstitucional para conceituar aquilo que a CF somente se referiu por meio de tipo. Sobre uma análise diferencial entre conceitos e tipos, v. SCHOUER. *Direito tributário*, p. 254.

do Fundo permitirá reconhecer suas limitações e obter melhor focalização, atendendo a mandamento constitucional.¹⁷

Um exemplo dessa dificuldade pode ser extraído do estudo de Rocha, ao observar que o legislador pátrio fixou os coeficientes do FPE com base em três variáveis: *população, inverso da renda per capita e proporção das receitas próprias para despesas*, vinculando a essas variáveis a promoção do equilíbrio socioeconômico. Contudo, Rocha argumenta que é baixa a correlação (0,37) entre os coeficientes do FPE e a participação média deste na receita total do respectivo Estado, considerando o período de 1990 a 2007. O autor conclui que “a correlação apurada relativiza o caráter redistributivo do FPE, pois, fosse este o caso, os entes com menor capacidade de obter receitas de outras fontes seriam aquinhoados com maiores coeficientes”.¹⁸

GRÁFICO 1
Participação do FPE na Receita Total por Estado
FPE/Receita Total 1990-2007



Fonte: Rocha (2010)

¹⁷ Ao discorrer sobre disparidades fiscais existentes em um país de contrastes como o Brasil, Flávio Rubinstein afirma que os “elevados níveis de desigualdade na federação resultam, em grande parte, da capacidade desigual dos governos subnacionais para prestar serviços sociais”. Ele acrescenta que o constituinte brasileiro foi sensível ao cenário de desigualdades, sendo o FPE um dos instrumentos vislumbrados para “incrementar o bem-estar e a equidade, reduzindo desigualdades fiscais, sociais e econômicas” (Cf. RUBINSTEIN. *Promoção da equalização fiscal no federalismo brasileiro: o papel dos fundos de participação*. In: CONTI; SCAFF; BRAGA. *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*, p. 249).

¹⁸ Cf. ROCHA. *Rateio do FPE: análise e simulações*.

O aspecto redistributivo do FPE também foi captado por Mendes, Miranda e Cosio, ao calcularem o FPE líquido por Estado (FPE recebido menos IR e IPI gerados no Estado) e comparar esses valores com os índices de desenvolvimento humano (IDH) de cada Estado.¹⁹ A despeito do padrão redistributivo no FPE, os Estados do Acre, Roraima, Amapá e Tocantins recebem valores líquidos muito acima dos outros Estados e incompatíveis com seus IDH. Por outro lado, os Estados do Maranhão, Alagoas, Piauí, Bahia e Paraíba deveriam receber mais recursos, segundo esse critério.

Evocando a lição de A. Rocha, tem-se que:

[...] a defasagem entre a renda *per capita* nacional e as rendas *per capita* das regiões N e NE revelou-se um fenômeno persistente. Cinquenta anos após a introdução de políticas de desenvolvimento regional, os indicadores do Nordeste e Norte permanecem estacionados um pouco acima de, respectivamente, 40% e 60% da média brasileira. Enquanto isso, houve um claro processo de convergência entre as rendas *per capita* das regiões Centro-Oeste e Sul, de um lado, e Sudeste, de outro. (grifos nossos)

De fato, não é possível afirmar que o FPE esteja contribuindo decisivamente para o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, uma vez que as condições dessas regiões pouco se alteraram ao longo dos anos, muito embora os recursos transferidos sejam de 547,4 bilhões de reais entre 1990 e 2008.²⁰ Por outro lado, difícil justificar que a região Centro-Oeste apresente padrão consistente de crescimento da renda, ainda que menos aquinhoadas pelo FPE.

Vários fatores podem influir sobre o desenvolvimento, muitos deles ligados ao dinamismo do setor privado. Os gastos públicos podem ter papel relevante no desenvolvimento, mas o aumento dos gastos de custeio tem apenas efeito transitório sobre a economia. Investimentos públicos, por sua vez, podem ter efeito multiplicador e duradouro, principalmente se forem dirigidos para infraestrutura e capital humano, mas sabe-se que os investimentos públicos são tradicionalmente baixos no Brasil.²¹

Por outro lado, destinar exclusivamente os recursos do FPE para investimentos públicos não parece adequado. Como vários Estados dependem fortemente do FPE, eles não poderiam prescindir dos recursos do fundo para despesas de

¹⁹ Cf. MENDES; MIRANDA; COSIO. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, p. 57.

²⁰ Cf. ROCHA. *Rateio do FPE: análise e simulações*, p. 20.

²¹ Exceções feitas ao Programa de Aceleração do Crescimento do Governo federal e algumas ações isoladas nos Estados.

custeio necessárias e urgentes — com pessoal, por exemplo. Logo, não deve ser possível determinar o uso exclusivo do FPE para investimentos e, portanto, também não se pode esperar que o Fundo tenha grande impacto sobre o crescimento da renda, cuja política deve unir governos e setor privado em projetos de grande envergadura e utilizar as instituições de fomento, como se vem fazendo com o BNDES, por exemplo.

Portanto, deve haver limitações na utilização do FPE. O mandamento constitucional para a promoção do equilíbrio socioeconômico é muito amplo e precisa ser delimitado e traduzido em objetivos específicos para uso dos recursos do Fundo. Se apesar das transferências com o FPE, a renda *per capita* de regiões menos favorecidas não indica alteração, talvez não seja exclusivamente por falha no uso dos recursos, embora isto também possa ocorrer, em função de práticas como o clientelismo. As imperfeições do mercado político²² podem explicar, em parte, a subprovisão de bens e serviços públicos nas regiões Norte e Nordeste, mas a falta de foco nos objetivos do fundo impede o bom planejamento e a mensuração correta dos resultados.

Vale lembrar que várias proposições no Congresso visavam a usar recursos do FPE para políticas ambientais, reforma agrária, entre outras políticas. A dispersão da finalidade do FPE torna-o mais complexo e dificulta a mensuração de resultados que traduzam seus reais objetivos. Possivelmente, os ganhos serão pequenos para essas políticas, não compensando a perda de focalização com o FPE.

O federalismo alemão dá-nos alguns comparativos que poderiam ser considerados neste momento de reformatação do FPE, especialmente no que tange aos objetivos de *redistribuição* e *equalização fiscal*. Registre-se que Estados brasileiros gozam de autonomia fiscal bem superior aos alemães. Em função da rigidez quanto à geração de receitas para as necessidades de financiamento, a *equalização fiscal* torna-se mais necessária lá do que aqui, onde os Estados podem instituir e cobrar tributos. De toda a sorte, se o principal argumento para equalização no Brasil for *eliminar disparidades regionais*, é preciso definir, objetivamente, que disparidades seriam e como seriam medidos os resultados.

Assim como está sendo difícil no Brasil alterar critérios de rateio do FPE, há grande dificuldade em promover a reforma do sistema de equalização fiscal alemão. Verificando-se, no país europeu, que a equalização fiscal beneficia 12 Estados contra apenas 4 que contribuem, difícil avançar com reformas. Obviamente, pode

²² Cf. KEEFER; KHEMANI. Democracy, Public Expenditure and the Poor: understanding political incentives for providing public services. *The World Bank Research Observer*, p. 3.

haver razões não captadas, mas importa verificar se a dificuldade relatada no tópico 2.4 pode ser comum nos sistemas federativos.

Outro aspecto relevante diz respeito às *despesas concorrentes*, que não têm sido parte da agenda atual do Governo brasileiro, conquanto exijam intensa coordenação e cooperação entre níveis de governo.²³ Isso induz à reflexão sobre a diferença entre o federalismo cooperativo alemão e o modelo clássico adotado no Brasil. O modelo clássico permite maior autonomia às unidades constituintes, mas é possível que também *eleva os custos para o cidadão*, já que cada nível de governo atua com sua própria burocracia, criando suas próprias obrigações aos administrados. Um exemplo é a atuação das administrações tributárias no Brasil, pois o contribuinte deve cumprir obrigações perante três níveis de governo, às vezes necessitando replicar esforços. Para mitigar esse problema, a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, determinou a atuação integrada dos fiscos das três esferas.

A despeito do programa explícito para *equalização fiscal*, com transferências horizontais e verticais na Alemanha,²⁴ as posições dos Estados não se alteraram quanto à renda *per capita*, no período entre 1995 e 2008.²⁵ O mesmo ocorre no Brasil, fato que ressalta a exigência de definir objetivos claros e específicos em um sistema de transferências, bem como formas de mensuração de resultados que reforcem a *accountability*.

Por fim, desestímulos vinculados à equalização corroboram a necessidade de um sistema de transferências desenhado não exclusivamente com base na equidade, mas incorporando incentivos ao desenvolvimento econômico.²⁶

4 FPE – Devolutividade e desenvolvimento

Mendes, Miranda e Cosio apresentam um modelo de avaliação de transferências que considera os seguintes aspectos: autonomia subnacional, *accountability*,²⁷

²³ Cf. ABRUCIO. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, p. 64.

²⁴ A necessidade de equalização tornou-se imperiosa após a reunificação do país, pois havia desigualdades claras entre as antigas Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental.

²⁵ A essa conclusão chegou E. Fasten em seu trabalho intitulado: *Intergovernmental Transfers, Inequality and Moral Hazard in Germany and the EU*. In: COLÓQUIO FEDERATIVO.

²⁶ Cf. WEINGAST. Second Generation Fiscal Federalism: the Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, p. 18-20.

²⁷ Ricardo Lobo Torres afirma que *accountability* e transparência encontram-se amalgamadas, sendo a transparência o melhor princípio para superação da insegurança típica da atual sociedade de risco. O risco fiscal na atividade financeira surge do descontrole orçamentário, da gestão irresponsável de recursos públicos, da corrupção dos agentes do Estado, dentre outros. A transparência é

redistribuição regional, redução do hiato fiscal,²⁸ flexibilidade para absorção de choques, independência política, internalização de externalidades, responsabilidade fiscal e gestão fiscal eficiente. Segundo esses autores, o FPE teria:²⁹

- (i) aspectos positivos: transferência obrigatória, incondicional, sem contrapartida e redistributiva; favorável à autonomia subnacional, por ser incondicional; favorável à independência de fatores políticos, pois os coeficientes de rateio são definidos em lei complementar; e
- (ii) aspectos negativos: não vinculado à redução do hiato fiscal; baixa *accountability*, situação em que políticos e burocratas podem apropriar-se dos recursos transferidos; e pouca flexibilidade para absorção de choques, tendo natureza procíclica.

Vê-se, pois, que reduzir disparidades por transferência de recursos é mais complexo do que se imagina. Não só porque existem problemas como a apropriação de renda e má qualidade da gestão, mas também porque antes de desenhar a política pública que define critérios para o FPE é preciso entender as justificativas para essas transferências intergovernamentais.

A transferência de recursos dos Estados mais ricos para os mais pobres levanta indagações acerca de qual *princípio de justiça social* estaria implícito nessas transferências. Ainda, se haveria *melhoria para o bem-estar de toda sociedade*. Nesse sentido, Rawls defende que o bem-estar social somente é maximizado em função dos que estão em pior situação.³⁰ Em contraponto, Nozick questiona até onde é justo desestimular o esforço, uma vez que a riqueza acumulada para ser

princípio constitucional implícito que exige o desenvolvimento da atividade financeira do Estado em consonância com a clareza, abertura e simplicidade (*Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 243, 245-246).

²⁸ Hiato fiscal é a diferença entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal do governo (Cf. MENDES; MIRANDA; COSIO. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, p. 13).

²⁹ Cf. MENDES; MIRANDA; COSIO. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, p. 56. Esses autores procuram justificar a necessidade de redistribuição regional de recursos públicos no Brasil. Sustentam, para tanto, que o Brasil é um país de grandes disparidades regionais e que os níveis de renda *per capita* média nos Estados do Norte e Nordeste são bem inferiores aos dos Estados do Sul e Sudeste. Seria lógico, em princípio, retirar recursos dos Estados mais desenvolvidos e redirecioná-los aos menos desenvolvidos. A aplicação do *princípio da subsidiariedade*, o qual prescreve que o gasto público deve ser efetuado pelo nível de governo mais próximo da população atendida, também reforçaria a transferência de recursos para os governos periféricos, mas a validade dessa premissa é questionável após o sucesso do programa Bolsa Família, em que a distância entre o governo central e os cidadãos foi minimizada por meio da evolução tecnológica, bons planejamentos e gestão.

³⁰ Cf. RAWLS. *Uma teoria da justiça*, p. 41.

distribuída não surge como dádiva, mas resulta dos esforços e transações dos que a possuem e que estes teriam condição moral de destinar seu uso.³¹

Se o FPE tivesse *caráter devolutivo*, os Estados receberiam de acordo com o que houvesse sido arrecadado em seus territórios em IR e IPI, o que vai ao encontro da incorporação de incentivos ao desenvolvimento econômico a um sistema de transferências.

Fato é que a promoção do bem-estar social está gravada na CF cujo alcance se espalha por toda a Federação. Trata-se, portanto, de comando constitucional de observância obrigatória que deve pesar com mais ênfase sobre os Estados beneficiários, vinculados que estão a prestar contas da parcela que recebem a mais do que arrecadam, indicando como pretendem usá-la e, ao final de um período legalmente estipulado, demonstrando, objetivamente, que resultados produziram.

Não se tolera que a promoção indiscriminada do bem de todos e a redução de desigualdades sociais e regionais comportem mudanças de endereço. A *transferência de recursos, obrigatoriamente, deve observar a questão federativa em sua amplitude maximizante*. Se, por exemplo, o Estado de origem dos recursos deixa de aliviar bolsões de pobreza em sua jurisdição, espera-se que outros bolsões em condições mais (ou igualmente) precárias, situados em outro ente da Federação, sejam supridos do necessário. O que viola o ordenamento é a transferência de recursos sem resultados objetivamente comprovados por parte dos Estados receptores. É dever dos beneficiários permitir a *comparabilidade* para que se possa aferir o respeito à *igualdade*, concretizando, assim, o mandamento constitucional disposto nos arts. 3º, III e IV, e 170, da CF, além de outros implícitos como transparência e boa-fé objetiva.

Um dos resultados objetivamente mensuráveis poderia ser a *uniformidade no padrão de serviços públicos* oferecidos no País. Destarte, os entes mais beneficiados pelas transferências intergovernamentais ofereceriam contrapartida pelos recursos recebidos do coirmão federado. Essa contrapartida seria a aplicação dos recursos recebidos na oferta de bens e serviços públicos em quantidade e qualidade compatíveis com os padrões nacionais.³²

Com efeito, no cerne da proteção social está a provisão uniforme de direitos sociais, que complementam os direitos civis e políticos.³³ Do contrário, talvez se

³¹ Cf. NOZICK. *Anarchy, State and Utopia*, p. 160-164.

³² Cf. MENDES; MIRANDA; COSIO. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*, p. 59.

³³ Cf. OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES (Org.). *Federalism and the Welfare State: new World and European Experiences*, p. 3.

pudesse vislumbrar uma sociedade *solidária*, já que vigente um sistema de transferência de recursos, porém jamais *justa e livre*,³⁴ uma vez que grandes disparidades persistiriam, impossibilitando o bem de todos, mas promovendo o de alguns por vezes incógnitos.

A utilização de recursos transferidos para provisão de bens e serviços públicos, regendo-se por lei a uniformidade desta contrapartida para todos os Estados-Membros, possibilitaria a fixação de objetivos mais claros e de mensuração mais imediata para o FPE, melhorando sua *accountability*. Em último grau, tal proposta atenderia aos mandamentos constitucionais de transparência, moralidade, boa-fé objetiva, eficiência, publicidade, igualdade, liberdade e justiça, por ora, desrespeitados,³⁵ além de promover o equilíbrio socioeconômico, objetivo legal do FPE.

5 Considerações finais

Facilmente constatável que o FPE, em mais de duas décadas, não conseguiu concretizar o equilíbrio socioeconômico que lhe deu causa, violando a Carta Política não apenas por se basear em critérios anacrônicos; mas também por promover a transferência de recursos sem qualquer contrapartida por parte de entes que dele se beneficiem em medida mais larga do que contribuem.

A primeira dessas violações deverá ser resolvida brevemente, uma vez que decisão do STF conferiu vigência aos coeficientes de distribuição apenas até 31.12.2012. A segunda violação exige, da mesma forma, reparo urgente, embora não tenha sido ainda discutida em profundidade. Se não, vejamos.

Muito embora o retrotranscrito art. 161, II, da CF, incumba o legislador complementar da tarefa de fixar *normas sobre a entrega dos recursos do FPE*, o dispositivo exige interpretação ampla, vez que, em sua parte final, determina que essa *entrega de recursos objetive promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados*. Ora, como verificar se quase três dezenas de entes encontram-se no caminho do equilíbrio social e econômico se os resultados produzidos pelos recursos oriundos do fundo são desconhecidos e não exigem contrapartida?

Há 20 séculos, a pena de Lucas (cap. 15, vers. 11) já registrava o inconformismo de um irmão com a discriminação sofrida em virtude da transferência de recursos paternos sem qualquer controle. A narrativa descreve a prodigalidade

de um filho que faz mau uso dos recursos que lhe foram entregues sem contrapartida. A analogia é perfeita. Há a figura do pai, *id est*, o ente responsável pela transferência vertical (União, que detém competência para instituir o imposto de renda e sobre produtos industrializados), que se beneficia dos esforços de um filho (coirmão federado, produtor de riquezas sujeitas ao IR e ao IPI) e distribui recursos a outro, o filho pródigo (entes beneficiários que fazem uso dos recursos sem contraprestação aos jurisdicionados de onde provêm os recursos), que acaba por utilizá-los de acordo com suas próprias conveniências sem compromisso com outros integrantes de seu núcleo familiar.

Livre de qualquer pecha religiosa, valendo-nos apenas da tradição do ensino carregado pela história, a comparação registra caso em que a falta de controle sobre resultados objetivamente mensuráveis leva ao mau uso de recursos, assim como registra, de longuíssima data, a insatisfação de quem vê o fruto de seus esforços transferido a outrem, sem proveito a qualquer dos integrantes da família (federação), inclusive ao próprio perdulário. Pode-se inferir que a situação dos reais beneficiários do FPE poderá se assemelhar a do filho pródigo ora lembrado, já que não há registros significativos de redução de disparidades ou aumento de bem-estar de seus jurisdicionados, a despeito das vultosas quantias recebidas ao longo de mais de meio século de políticas de desenvolvimento regional.

Esse é um dos vícios a se corrigir no novo formato do FPE, pois a *solidariedade* constitucional não é via de mão única. Os Estados que mais colaboram do que recebem do fundo, assim como seus contribuintes, têm direito à prestação de contas dos recursos oriundos de seus esforços, como bem leciona Nozick.

O histórico do FPE, no entanto, aponta em direção diversa. Como exposto, conjunções políticas, dentre as quais a representatividade dos entes mais beneficiados pelo fundo, impediram, provavelmente, a edição de lei com novos coeficientes distributivos. O mesmo poderá se dar quanto à fixação de metas a serem perseguidas e demonstração transparente do uso dos recursos transferidos via FPE.

A promoção do equilíbrio socioeconômico é objetivo muito amplo para as aplicações do FPE, o que dificulta (se não impede) a *accountability*. Assim, o FPE deve ser redesenhado considerando, por princípio, a necessidade de garantir as mesmas oportunidades aos cidadãos de diferentes regiões do país, que devem ter acesso a bens e serviços públicos em quantidade e qualidade similares.

Contornos mais precisos sobre *equilíbrio socioeconômico* devem informar a atuação do legislador complementar, já que a CF não o conceituou. A incerteza resultante da aproximação tipológica realizada pelo constituinte é justamente o

³⁴ CF, art. 3º: "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária [...]."

³⁵ Cf. ALMEIDA. O planejamento financeiro responsável: boa-governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI; SCAFF (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 593.

espaço para atuação demarcatória do legislador infraconstitucional. Nesse mister, deve este último observar critérios conformes à promoção do equilíbrio socioeconômico em perspectiva federal maximizante, ou seja, reduzir efetivamente disparidades, atendendo a entes mais necessitados sem contudo passar-lhes cheques em branco. Controle sobre metas claramente definidas são legítima via para o respeito a garantias constitucionais e à ordem econômica.

A redistribuição não deve se basear apenas na equidade, mas incorporar *incentivos à boa gestão*. Assim, observar-se-ia também o *caráter devolutivo* nas transferências, considerando a arrecadação de cada Estado (atualmente, em termos de IR e IPI). Este seria um forte incentivo à obtenção de recursos próprios, garantindo maior vínculo entre os integrantes do *phoedus* (pacto), o que, em último grau, satisfaria melhor aos reclames da solidariedade.

Abstract: This paper analyses how capable are States Participation Funds to promote fiscal equalization and development observing constitutional principles.

Key words: Fiscal federalism. Fiscal Equalization. States Participation Funds. InterStates Transfers. Accountability. Solidarity.

Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, jun. 2005.
- AFONSO, J. R.; TORRES, Ricardo Lobo. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 14, 1996.
- ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa-governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- ANDERSON, G. *Fiscal Federalism: a Comparative Introduction*. Oxford University Press, 2010.
- ARANTES, R.; COUTO, C. Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, 2010.
- BIRD, R.; SMART, M. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience*. Symposium on Intergovernmental Transfers in Asian Countries: Issues and Practices, Asian Tax and Public Policy Program. Tóquio: Hitotsubashi University, Fev. 2001.
- BASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2011.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <www.camara.gov.br>.
- FASTEN, E. Intergovernmental Transfers, Inequality and Moral Hazard in Germany and the EU. In: COLÓQUIO FEDERATIVO. Salvador, 2010. Disponível em: <www.portalfederativo.gov.br>.
- GOBETTI, S.; ALENCAR, A. *Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. XII Prêmio Tesouro Nacional, Escola de Administração Fazendária e Secretaria do Tesouro Nacional. 2008.
- KEEFER, P.; KHEMANI, S. Democracy, Public Expenditure and the Poor: understanding political incentives for providing public services. *The World Bank Research Observer*, Oxford University Press, v. 20, n. 1, 2005.
- LUPHART, A. *Modelos de democracia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- MENDES, M.; MIRANDA, R.; COSIO, F. B. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto n. 40 da Consultoria Legislativa do Senado, 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- NOZICK, R. *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, 1974.
- OATES, W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, Set. 1999.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. (Org.). *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- PERRSON, T.; TABELLINI, G. *Political Economics*. Mass: MIT Press, 2000.
- PIANCATELLI, M.; BOUERI, R.; VASCONCELOS, J. R. Esforço fiscal dos Estados Brasileiros. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 37, n. 1, 2006.
- PRADO, S. et al. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: FUNDAP/FAPESP/IEPA, 2003. (Coleção Federalismo no Brasil).
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Tradução de Vamireh Chacon, Brasília: UnB, 1981.
- REZENDE, F. (Org.). *Cadernos do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros 2004-2009*. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 19 abr. 2011.
- REZENDE, F. (Org.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- REZENDE, F. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ROCHA, A. *Roteiro do FPE: análise e simulações*. Texto n. 71 da Consultoria Legislativa do Senado, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- RUBINSTEIN, F. Promoção da equalização fiscal no federalismo brasileiro: o papel dos fundos de participação. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F.; BRAGA, C. E. *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. São Paulo: IBDF; Conceito, 2010.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *E. Direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o Poder do Demos. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- STF. ADI nº 875/DF. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes, 24.02.2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610258>.
- TANZI, V. Revenue Sharing Arrangements: Options and Relative Merits. The Mahbub ul Haq Memorial Lecture. 26th Annual General Meeting and Conference of the Pakistan Society of Development Economists (PSDE), Islamabad, 28 Dez. 2010.

TER-MINESSIAN, T. *Fiscal Federalism: in Theory and Practice*. Fundo Monetário Internacional, Washington, EUA, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. 2.

WEINGAST, B. Second Generation Fiscal Federalism: the Implication of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, n. 65, 2009.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira de; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato do Fundo de Participação dos Estados (FPE). *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDfE*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 13-34, set. 2012/fev. 2013.

Razões históricas do desequilíbrio regional e federativo (Parte I)

Cleucio Santos Nunes

Mestre em Direito (Universidade Católica de Santos). Especialista em Direito Tributário e Processual Tributário (PUC-SP). Professor do UnICEUB e IESB de Direito Financeiro e Tributário (Brasília). Assessor Especial da Vice-Presidência Jurídica dos Correios (ECT). Advogado da em Brasília.

Jefferson Carús Guedes

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil (PUC-SP). Professor da graduação e do mestrado do UnICEUB (Brasília). Advogado da União. Vice-Presidente Jurídico dos Correios (ECT).

Resumo: O presente estudo faz breve relato histórico do desenvolvimento econômico do Brasil com o fim de investigar se este pode ser a causa das disparidades econômicas entre as regiões do país. Feita essa retrospectiva de fatos históricos, pode-se concluir que os diversos ciclos econômicos do Brasil contribuíram para a concentração de melhores condições de desenvolvimento econômico nas Regiões Sudeste e Sul. Isso exige do Governo Central a transferência de recursos financeiros a outros entes federados com a finalidade de se corrigirem as disparidades econômicas entre as regiões. Este trabalho introduz o tema das *transferências de recursos financeiros para correção de disparidades econômicas no federalismo fiscal*, no qual será examinada a relação da federação com as competências atribuídas aos entes federados e a busca do bem-estar da população por meio do desenvolvimento socioeconômico, tudo com vistas a diminuir a relação de dependência econômica entre as unidades federadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico do Brasil. Histórico. Desigualdades regionais.

Sumário: 1 Introdução – 2 Origens históricas das disparidades econômicas regionais brasileiras – 3 A função da federação ante a ocorrência de disparidades econômicas regionais – 4 Os efeitos das disparidades econômicas entre as regiões – 5 Conclusão – Referências