

ARTIGOS

Submetido 09-07-2020. Aprovado 19-02-2021. Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editor Científico: Silvio Yoshio Mizuguchi Miyazaki

DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.81851>

A ECONOMIA POLÍTICA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: UMA VISÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

The Political Economy of the State Participation Fund: A historical and institutional approach

La Economía Política del Fondo de Participación Estatal: Una visión histórica e institucional

Kleber Pacheco de Castro¹ | kleberpcastro@gmail.com | ORCID: 0000-0002-3451-2659

Ana Carolina da Cruz Lima² | ana.lima@ie.ufrj.br | ORCID: 0000-0003-4956-8759

¹ FINANCE – Finanças, Análise e Consultoria Econômica, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) sofreu uma série de modificações em sua legislação, cujo intuito era alterar o volume de recursos que compunham o fundo (distribuição vertical) ou a regra de distribuição destes recursos (distribuição horizontal). No primeiro caso, é determinante o contexto político de maior ou menor centralização de poder na União. No segundo caso, a explicação para o padrão de partilha reside na desproporcionalidade da representação política das diversas regiões no Congresso Nacional e no sentimento regionalista e não cooperativo que vigora nas relações federativas no país. Esse cenário ajuda a compreender o motivo pelo qual as tentativas de mudar o sistema são bloqueadas, mesmo quando a mudança parte de uma determinação judicial. O resultado é a construção de um fundo enviesado, que passa ao largo de um sistema de equalização fiscal, como observável nas federações mais avançadas.

Palavras-chave: transferência intergovernamental, equalização fiscal, federalismo fiscal, fundo de participação dos estados, critério de partilha.

ABSTRACT

The State Participation Fund (FPE) has undergone a number of changes to its legislation, which have essentially sought to change the volume of resources making up the fund (vertical distribution) or to change the distribution rule for these resources (distribution horizontal). In the first case, the political context of greater or lesser centralization of power in the Union is decisive. In the second case, the explanation for the pattern of FPE sharing lies in the disproportionality of the political representation of the different regions in the National Congress and in the regionalist and non-cooperative sentiment that prevails in the federative relations in the country. This scenario helps to understand why attempts to change the system are blocked, even when the change starts from a judicial determination. The result is the construction of a skewed fund, which passes off a tax equalization system, as observable in the most advanced federations.

Keywords: intergovernmental transfer, tax equalization, fiscal federalism, state participation fund, sharing criterion.

RESUMEN

El Fondo de Participación del Estado (FPE) ha sufrido una serie de cambios en su legislación, cuyo propósito era, fundamentalmente, cambiar el volumen de recursos que componían el fondo (distribución vertical) o cambiar la regla de distribución de estos recursos (distribución horizontal). En el primer caso, el contexto político de mayor o menor centralización del poder en la Unión es decisivo. En el segundo caso, la explicación del patrón de partición radica en la desproporción de la representación política de las diferentes regiones en el Congreso Nacional y en el sentimiento regionalista y no cooperativo que prevalece en las relaciones federativas en el país. Este escenario ayuda a comprender por qué los intentos de cambiar el sistema se bloquean rápidamente, incluso cuando el cambio es parte de una orden judicial. El resultado es la construcción de un fondo sesgado, que pierde un sistema de igualación de impuestos, como se observó en las federaciones más avanzadas.

Palabras clave: transferencia intergubernamental, igualación fiscal, federalismo fiscal, fondo de participación del estado, criterio de partición.

INTRODUÇÃO

O Brasil iniciou um processo de descentralização fiscal a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988. No ano anterior à sua promulgação, os governos subnacionais detinham 36% da receita tributária disponível recolhida pelo setor público consolidado (Varsano, Pessoa, Silva, Afonso, Araújo & Ramundo, 1998); em 2016, esse percentual passou para 45% (Afonso & Castro, 2016), estimulando a participação destes entes como agentes ativos na execução de políticas públicas.

Assim, um dos aspectos centrais do debate sobre o federalismo brasileiro é a partilha de recursos entre os três níveis governo. Esta partilha, denominada transferência intergovernamental, compreende um fluxo de recursos de um nível de governo (União, Estado e município) a outro. A maior parte das transferências intergovernamentais tem caráter obrigatório e seu montante está vinculado à arrecadação de determinados tributos (Soares & Melo, 2016).

As transferências intergovernamentais desempenham um papel protagonista na determinação do nível de descentralização de recursos, vertical e horizontalmente. Se as transferências entre governos forem ineficientemente distribuídas, há riscos de ocorrer dois tipos de problemas, segundo Martinez-Vazquez e Searle (2007). Primeiro, na distribuição vertical (entre níveis de governo), haveria uma tendência de desequilíbrio em favor do governo central, pois as responsabilidades são mais facilmente descentralizadas do que os recursos fiscais; e segundo, na distribuição horizontal (entre entes do mesmo nível de governo), haveria uma tendência à distribuição pouco justa ou desigual, pois a relação entre capacidade (de arrecadação tributária própria) e necessidade (de recursos para atender às demandas por bens e serviços públicos) é heterogênea no espaço.

As duas principais transferências incondicionais redistributivas do Brasil (Fundo de Participação dos Estados - FPE e Fundo de Participação dos Municípios - FPM) apresentam problemas das duas ordens apontadas: (i) os fundos sofreram um esvaziamento da sua base de cálculo devido ao favorecimento do governo central ao recolhimento de contribuições sociais em detrimento dos impostos (Dornelles, 2008), à adoção de uma política de gasto tributário (renúncia) para estímulo da atividade e como base de política industrial conduzida pelo governo central (Curado & Curado, 2016) e à erosão da base industrial de incidência tributária (Afonso, Lukic & Castro, 2018); e (ii) a distribuição dos fundos entre as regiões apresenta um padrão pouco equânime (justo), derivada de algumas características do critério de partilha, estabelecidas a partir do fim da década de 1980 (Prado, 2006).

Os fundos de participação devem ser analisados sob a ótica da equalização fiscal. Esse conceito está relacionado a um mecanismo de redistribuição de recursos fiscais entre entes da mesma esfera de governo que garanta igualdade de acesso a bens e serviços públicos pelos cidadãos, independentemente do seu local de residência (Petchey & Levchenkova, 2007). Esse instrumento deve ponderar em seu critério redistributivo aspectos sobre a capacidade fiscal (potencial que o governo local tem de se autossustentar) e a necessidade fiscal (demanda por serviços públicos, influenciada por aspectos demográficos, geográficos, sociais e econômicos) (Dafflon & Vaillancourt, 2003). Sob essa perspectiva, Alencar e Gobetti (2008), Mendes, Miranda

e Cossio (2008), Fernandez e Duarte (2012) e Ter-Minassian (2012) indicam, com base em evidências empíricas, que o FPE proporciona uma partilha ineficiente de seus recursos entre Estados. Os autores comparam, por exemplo, a distribuição do FPE com o IDH e identificam que alguns Estados da Região Norte recebem recursos do fundo em proporção demasiadamente elevada, notadamente quando comparados a alguns Estados do Nordeste. Assume-se que a adoção de uma nova regra de partilha que considere o binômio capacidade vs. necessidade resultaria em uma distribuição mais justa, que beneficiaria aquelas localidades que efetivamente mais precisam de recursos.

Tendo em vista a importância do tema para o federalismo brasileiro e para as finanças públicas, este artigo propõe-se a apresentar a evolução histórica do FPE, apontando os elementos políticos determinantes para seu atual desenho, além de mostrar que as mudanças mais recentes não foram suficientes para alterar sua lógica de distribuição. Além desta seção introdutória, o artigo possui quatro seções: a primeira apresenta o histórico do FPE do ponto de vista da legislação; a segunda, os elementos de economia política que contribuíram para a formação do fundo; a terceira dá ênfase à última alteração na legislação do FPE, apontando para seu caráter inócuo; em seguida são realizadas as considerações finais.

BREVE HISTÓRICO DO FPE

Em um país federalista, a repartição de receitas entre esferas de governo é prática recorrente e necessária. No Brasil, já se identificava um ímpeto de estabelecer as bases da partilha de tributos na Constituição de 1946, que, no § 2º de seu artigo 15, determinava o repasse de 60%, aos Estados e municípios, da arrecadação de impostos sobre combustíveis e lubrificantes.

A instituição dos fundos de participação que atuam no sistema de transferências foi efetivada em 1965: o artigo 21 da Emenda Constitucional nº 18 criou o FPE e o FPM, vinculando a cada um 10% da receita proveniente do IR e do IPI. Em 1966, com a edição do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172 de 1966), os fundos foram regulamentados. No caso do FPE, os artigos 88 a 90 versavam sobre seu critério de rateio, que dividia seus recursos de forma proporcional à população e à área territorial e de forma inversa à renda *per capita*. Estes parâmetros teriam pesos respectivos de 47,5%, 5% e 47,5%. Destaca-se nesta primeira normatização a condição de uso dos recursos: pelo menos 50% dos recursos recebidos deveriam ser alocados para o orçamento de capital (§ 2º do artigo 21 da EC nº 18 de 1965).

Vale ressaltar que, apesar da EC nº 18 de 1965 ter sido feita à Constituição de 1946, esta foi recepcionada pela Constituição de 1967, artigo 26. A recepção, contudo, não foi plena: foi a retirada da exigência de que os governos subnacionais utilizassem 50% da receita com despesas de capital, deixando sua alocação livre, tal como ocorre atualmente.

A modificação mais proeminente sofrida pelo FPE veio três anos após sua criação, com o Ato Complementar nº 40 de 1968, que alterou o texto do artigo 26 da Constituição de 1967, reduzindo o percentual de repasse de IR e IPI aos fundos, retirando parte da base de cálculo do IR e criando condicionantes para o recebimento dos repasses (Brasil, 1968).

As regras definidas – centralizadoras e rígidas – vigeriam por sete anos. Em 1975, uma nova modificação foi feita a partir da EC n° 5 em relação ao percentual do IR e do IPI que seriam destinados à formação dos fundos. Estabeleceu-se que o FPE e o FPM passariam a receber, cada um, 9% da arrecadação de IR e IPI, com uma regra de transição em três anos: 6% em 1976, 7% em 1977 e 8% em 1978. Apenas em 1979 os entes passaram a contar com os 9% previstos na mudança.

Mesmo com o aumento, os fundos ainda não haviam recomposto a perda sofrida com o Ato Complementar n° 40 de 1968 (redução de 10% para 5% da arrecadação). Essa recomposição ocorreu em 1981 a partir da EC n° 17 de 1980, que previa uma elevação da participação dos fundos na arrecadação de IR e IP de 9% para 11% em cada caso. O aumento de participação foi paulatino, com incremento de 1 (um) ponto percentual em 1981, 0,5 (meio) ponto percentual em 1982 e em 1984. Chama a atenção a redução das exigências para o uso dos recursos dos fundos: desde 1965, 50% dos recursos recebidos pelos Estados do FPE deveriam ser alocados no orçamento de capital, exigência que caiu a partir de 1981, quando os recursos se tornaram de uso livre (Brasil, 1980).

É importante notar que o percentual de 11% da arrecadação de IR e IPI previstos na EC n° 17 de 1980 não chegou a vigorar, pois, antes que o período de transição terminasse, outra emenda à Constituição elevou a parcela de receitas destinada aos fundos de participação. A EC n° 23 de 1983 elevou a participação do FPE e do FPM a 14% e 16%, respectivamente, da soma de IR e IPI, com transição em 1984 fixada em 12,5% e 13,5%, respectivamente.

Essa foi a primeira modificação na legislação dos fundos que diferenciou o fluxo de receitas entre Estados e municípios – o que contribuiu para uma grande descentralização fiscal em favor dos municípios (Fernandes & Wilson, 2013).

A primeira modificação na legislação dos fundos após esse movimento de descolamento entre Estados e municípios aumentou a receita dos municípios, mantendo estática a participação dos Estados. Trata-se da EC n° 27 de 1985, que elevou de 16% para 17% a participação do FPM no IR e no IPI. Esta foi a última alteração nos fundos antes da Constituição de 1988.

O texto do artigo 159 da Constituição Federal de 1988 deu a forma geral ao fundo como estabelecido atualmente: aumentou a participação de Estados e municípios na arrecadação de IR e IPI, para 21,5%, no caso do FPE, e 22,5% para o FPM. Emendas posteriores aumentariam os repasses aos municípios, mas não alterariam o FPE. A Tabela 1 faz um resumo da taxa de participação do FPE e do FPM no IR e no IPI, apontando seus respectivos dispositivos legais.

Tabela 1. Evolução histórica do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPE e ao FPM – 1965/2015

DISPOSITIVO LEGAL	FPE	FPM	VIGÊNCIA
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	6,0	1976
	7,0	7,0	1977
	8,0	8,0	1978
	9,0	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	10,0	1981
	10,5	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	12,5	13,5	1984
	14,0	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	14,0	17,0	1985/88
	18,0	20,0	1988
Constituição Federal de 1988	19,0	20,5	1989
	19,5	21,0	1990
	20,0	21,5	1991
	20,5	22,0	1992
	21,5	22,5	1993
	21,5	23,5	2007
Emenda Constitucional 55/2007	21,5	23,5	2007
Emenda Constitucional 84/2014	21,5	24,5	2015

Fonte: Brasil (2018b).

Antes de atingir o percentual máximo de 21,5%, a participação do FPE no IR e IPI passou por um período de transição. Após a promulgação da Constituição, esse percentual foi elevado imediatamente de 14% para 18%. A partir de 1989, ele foi acrescido de 0,5 ponto percentual por ano, até atingir 21,5% em 1993.

Acerca das exigências para o recebimento dos fundos pelos governos subnacionais, elas foram extintas pelo artigo 160 da Constituição (Brasil, 2017). Contudo, a partir da EC nº 29 de 2000, duas exceções foram impostas, podendo a União reter o FPE/FPM: (i) para o pagamento de dívida do ente com a União; e (ii) quando do não cumprimento da despesa mínima constitucional em saúde pelo ente.

Mesmo a Constituição de 1988 ter mantido o desenho geral do fundo, ela demandou, no artigo 161, que uma Lei Complementar (LC) regulamentasse e estabelecesse um critério de partilha para o FPE. Além disso, o artigo 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinava que a LC deveria ser votada em até um ano após a promulgação da

Constituição. Porém, “[...] como não foram aprovados novos critérios de rateio naquele prazo, pouco depois foi editada a LC nº 62, de 28/12/1989, com claro caráter transitório” (Afonso, 2010, p. 2).

A LC nº 62 de 1989 versava, dentre outros elementos, que o rateio do FPE entre os Estados seguiria uma tabela, fixa, sem prever qualquer tipo de parâmetro que pudesse balizar a distribuição ao longo do tempo. O congelamento da tabela não seguiu um critério técnico, refletindo negociações *ad hoc* (Prado, 2012). Essa tabela trazia consigo um maior direcionamento de recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois estipulou-se previamente que 85% do fundo deveriam ser direcionados a estas localidades e os 15% restantes para os Estados do Sudeste e Sul. A Tabela 2 reproduz o anexo da LC nº 62 de 1989.

Tabela 2. 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

O caráter transitório da referida lei foi ignorado pelo Congresso Nacional, que, nos anos seguintes à sua edição, nada fez para promover um real critério de repartição dos recursos do FPE. O tema foi alvo de diversas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADIN) (nº 875, nº 1.987, nº 2.727 e nº 3.243) no Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2010, o STF julgou procedentes tais ações, declarando a inconstitucionalidade ao rateio do FPE previsto na LC nº 62 de 1989 e determinando que o Congresso Nacional editasse uma nova LC com critérios para o rateio do fundo. O resultando dessa exigência foi a LC nº 143 de 2013, que apresentou uma nova fórmula de rateio que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2016. Os critérios podem ser resumidos da seguinte forma:

- I. a cada transferência decendial do FPE são consideradas duas quantias;
- II. a primeira, denominada “valor corrigido” [FPE de referência], é fruto da atualização monetária no período entre o decêndio de distribuição e a cota de FPE que o Estado recebeu no correspondente decêndio do exercício de 2015; o fator de correção empregado é resultante da variação acumulada do IPCA no período e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;
- III. a segunda, intitulada montante a ser distribuído [FPE efetivamente distribuído], é constituída por 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição;
- IV. compara-se o somatório dos valores corrigidos das UFs com o montante a ser distribuído, podendo ocorrer duas hipóteses: o somatório ser maior que o montante a ser distribuído ou menor;
- V. tais hipóteses levam a duas situações possíveis de partilha dos recursos;
- VI. caso o somatório seja superior ao montante a ser distribuído, cada UF receberá cota proporcional à que auferiu no correspondente decêndio de 2015, reduzidas de forma que o somatório das cotas seja igual ao montante a ser distribuído; em consequência, esta situação perpetua os coeficientes individuais de partilha da redação original da LC 62/1989;
- VII. caso o somatório seja inferior ao montante a ser distribuído, as cotas individuais serão resultado da soma de duas parcelas: uma igual ao valor corrigido; outra, aplicando-se novos coeficientes individuais de partilha (recalculados anualmente pelo TCU) sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído;
- VIII. tais coeficientes individuais de partilha são obtidos com base na combinação de fatores representativos da população (estes limitados à faixa de 0,012 a 0,07) e do inverso da renda domiciliar *per capita* da UF, calculados anualmente pelo TCU. (Brasil, 2018b, p.3-5)

Na prática, o que se observou foi a manutenção do *status quo* na distribuição horizontal do FPE (Castro, 2018), o que levou ao menos um governo estadual ao STF com nova ADIN.

A ECONOMIA POLÍTICA DO FPE

Cumprir trazer o elemento político para a análise histórica do FPE. A ideia é entender as motivações por trás das mudanças legais do fundo. Por qual motivo sua participação na receita de IR e IPI oscilou? O que levou os congressistas a aprovarem um rateio estático do fundo em 1989?

O primeiro movimento de alteração do FPE ocorreu durante o início do governo militar, logo após a promulgação da Constituição de 1967. Como visto anteriormente, o Ato Complementar nº 40 de 1968 cortou pela metade o volume de recursos destinado aos fundos de participação e criou barreiras para seu recebimento.

Uma primeira explicação para tal feito reside na motivação política. Durante o regime militar, houve uma tendência à centralização fiscal (Arretche, 1999), em especial entre 1965 e 1973. Foi através do instrumento financeiro/fiscal que o governo central obteve resultados em termos de controle político dos entes. A reforma tributária contribuiu para a centralização fiscal na esfera federal. Estados e municípios perderam a prerrogativa de decretar novos tributos e foram limitados quanto à possibilidade de reajustar alíquotas dos tributos de sua competência. A justificativa para tal mudança devia-se ao fato de que “[...] a existência de três sistemas tributários autônomos – federal, estadual e municipal – provocava uma proliferação de tributos, engendrando profundas distorções sobre o aparelho produtivo” (Oliveira, 2010, p. 45). A reforma tributária aprofundou a dependência dos Estados com relação à União, atendendo aos anseios militares por centralização de poder.

Um segundo motivo diz respeito à necessidade de ajuste fiscal do governo central. Sobre as implicações da política econômica nas relações federativas durante o regime militar, Oliveira (2010) mostra que o excesso de benesses fiscais e incentivos financeiros à iniciativa privada drenou grande volume de recursos do setor público. Assim, os governos subnacionais ajudaram a pagar a conta da sangria de recursos.

Do ponto de vista da distribuição horizontal dos recursos do FPE, havia viés em favor dos Estados das regiões menos desenvolvidas, o que pode ser interpretado como uma estratégia militar: essas regiões tinham menor capacidade para gerar receita própria e, conseqüentemente, dependiam dos recursos do FPE. Logo, a destinação de uma parcela maior a estas localidades poderia torná-las mais fiéis ao governo central (Afonso, 2010). Havia uma expectativa de enfraquecer os principais centros de poder econômico-financeiro, facilitando o controle dos rumos da federação sem a eventual interferência de Estados mais influentes.

A partir de 1974, observa-se um movimento contrário. Pela ótica do volume de recursos do FPE, houve uma tendência expansionista, haja vista a sequência de emendas que permitiram maior participação do fundo na receita de IR e IPI. Em 1980, foi extinta parte das condicionalidades impostas pela União para o recebimento do FPE. Todos os movimentos pendiam para a descentralização.

Ainda que tenha havido uma tentativa de revalorização dos laços federativos, a crise econômica e fiscal da década de 1980, aliada ao cenário externo desfavorável, solapou suas condições mínimas, “[...] diminuindo sobremaneira a capacidade de a União articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder” (Afonso, 1994, p. 323). Os aumentos da cota dos fundos de participação no IR e no IPI a partir de então passaram a ser uma consequência da pressão de governadores sobre um Executivo federal enfraquecido politicamente, especialmente em um contexto de abertura política (Afonso, 1994).

Este sentimento em prol da federação, com tendência à descentralização de recursos e competências, atingiu seu auge na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), refletindo-se no texto da Constituição de 1988, que abarcou em seus princípios ampla gama de direitos sociais e estabeleceu um modelo mais consolidado de *welfare state* social-democrata no Brasil (Kerstenetzky, 2012). O intenso viés de fortalecimento do federalismo fiscal da Carta tornou o Brasil um dos países mais descentralizados do mundo e com características próprias, como

a grande relevância do papel dos municípios na condução de políticas públicas (Santos & Castro, 2018).

Depreende-se daí o motivo pelo qual os fundos de participação tiveram um ganho tão expressivo de recursos naquele momento. Contudo, o processo da reforma tributária de 1988 (e do sistema de transferências) não foi simples. Um sentimento foi preponderante para ditar os rumos da assembleia, especialmente em temas polêmicos, como a tributação: o regionalismo.

Este aspecto é importante para entender os rumos do FPE na Constituição de 1988, não apenas pelo lado da repartição vertical (volume de recursos auferido pelo fundo), como também pelo lado da repartição horizontal. O regionalismo teve forte influência no desenho do sistema tributário, haja vista que o temor de perda de recursos pelos governos estaduais impediu que propostas mais inovadoras para o sistema pudessem avançar (Afonso, 1994).

Segundo Rezende e Afonso (1987), a bancada de congressistas do Norte e Nordeste tinha uma posição desde o início dos trabalhos na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças: angariar mais recursos para suas unidades. A proposta de reforma tributária apresentada por técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), denominada Projeto Ipea, propunha uma reforma do ICM, convertendo sua incidência para os Estados onde ocorre o consumo do produto, o que é conhecido como princípio do destino. A regra então vigente – a do princípio da origem – beneficiava os Estados produtores (mais ricos) e era alvo de reclamação por parte das localidades menos desenvolvidas. A proposta do Ipea, portanto, resolveria parte do problema de distribuição espacial de recursos, ainda que os resultados não fossem sentidos no curto prazo. Porém, a recepção da proposta pelas bancadas do eixo Norte-Nordeste não foi das mais entusiasmadas (Rezende & Afonso, 1987).

Grande parte da explicação para o acréscimo das receitas do FPE vem daí. A visão fiscalista e a busca por recursos mais imediatos, pelo lado dos Estados menos desenvolvidos, e a resistência por mudanças no ICM, pelo lado dos Estados mais desenvolvidos, sepultaram a tentativa de reforma do principal tributo estadual.

Ainda segundo Rezende e Afonso (1987), houve uma inusitada aliança de interesses aparentemente contraditórios, entre os Estados produtores do eixo centro-sul e os Estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste. Enquanto o primeiro grupo não tinha interesse na aprovação de um ICM baseado no princípio do destino (que favoreceria os Estados importadores líquidos de bens), o segundo grupo mantinha seu foco em angariar o máximo possível das receitas partilhadas pela União. A visão de ambos os grupos era voltada para o aspecto fiscal de curto prazo, contrária à visão da proposta do Projeto Ipea, que tinha intenção de modernizar o sistema tributário.

Ainda havia outro foco de conflito regional, exclusivamente em torno do FPE. A Subcomissão de Tributação apresentou um texto que elevava a participação do FPE na receita de IR e IPI de 14% para 18,5%, limitando, porém, o acesso a este fundo aos Estados que tivessem renda *per capita* inferior à média nacional – ideia que, se posta em prática, alteraria completamente a lógica vigente. A proposta tinha um viés em favor dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que, na média, atendiam a este requisito.

Mas, mesmo com a aprovação desse texto na Subcomissão de Tributação, na fase seguinte (da comissão), após pressões políticas de governadores dos Estados que seriam afetados (Oliveira, 2010), retirou-se do texto o dispositivo que limitava o FPE aos Estados com renda abaixo da média e, como uma compensação, elevou-se a participação do fundo na arrecadação de IR e IPI de 18,5% para 21,5%.

No texto da comissão estabeleceu-se que uma LC deveria versar sobre os critérios de rateio. Acerca desse ponto, vale destacar que há uma relação, pouco evidente, entre essa negociação em torno do FPE durante a Assembleia Constituinte e a edição da LC nº 62 de 1989. Esta legislação fixou o rateio do fundo, tendo como orientação destinar 85% dos recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse percentual decorre da relação entre as participações do FPE na receita da União – inicial (18,5%) e final (21,5%) – negociada na Comissão da Constituinte. Foi uma forma de garantir que 18,5% da receita de IR e IPI fossem destinados aos Estados menos desenvolvidos, tal qual constava no projeto inicial da Subcomissão de Tributação (Afonso, 2010).

Além dessa divisão regional, o rateio previsto na LC nº 62 de 1989 também foi resultado de outros arbitramentos dos congressistas, como a redução da participação de São Paulo para 1% do fundo, aumentando a participação de outros Estados das regiões Sul e Sudeste. Na prática, o rateio do FPE estabelecido no ano seguinte à promulgação da Constituição de 1988 trazia os vícios da regra estabelecida na década de 1960 no CTN e incorria no mais grave dos seus problemas e que viria a ser alvo de ADINs: a fixação do rateio, que, na prática, não é um critério.

O que se observou ao longo das décadas de 1990 e 2000 foram imobilidade e omissão do Congresso Nacional com respeito às regras do FPE. O rateio nunca foi alterado por conta própria, mas apenas a partir de uma imposição do STF, ao declarar, em 2010, inconstitucional a regra estabelecida na LC nº 62 de 1989.

Quando houve explícita determinação judicial para a mudança na lei, o Congresso não a promoveu dentro do prazo estipulado pelo STF (fim de 2012), mesmo sob pena de perda de recursos do fundo. A força da maioria prevaleceu e foi aprovada uma lei inócua, que praticamente não alterou a distribuição dos recursos do fundo (Castro, 2018).

O resultado das negociações sobre o FPE (e outras receitas partilhadas) no âmbito da Constituinte viria a gerar não apenas um conflito federativo de ordem horizontal (na divisão do FPE entre Estados), mas também na verticalização de recursos. Tamanhas foram as concessões dadas para a aprovação do projeto de reforma tributária, que houve um estrangulamento do orçamento da União, justamente em um momento no qual o país passava por grave crise macroeconômica. Ou seja, o acordo traduziu-se em impor que a União fosse a esfera de governo perdedora, do ponto de vista fiscal (Biasoto, 1995).

Biasoto (1995) discute um problema que deu a tônica da relação da União com os governos subnacionais nas décadas de 1990 e 2000. Em um cenário de grande pressão inflacionária e crise fiscal no início dos anos 1990, a União viu-se com orçamento limitado em decorrência dos acordos travados na Assembleia Constituinte. Se alguns expedientes eram utilizados para burlar a partilha de recursos com os governos subnacionais, outros subterfúgios foram desenvolvidos ao longo da década de 1990 com tal finalidade.

Por exemplo, Arretche (2005) ressalta a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente convertido em Desvinculação de Receitas da União (DRU), um instrumento que desvinculava 20% da maior parte das receitas da União de suas finalidades constitucionais, tornando sua alocação livre, além da redução das transferências voluntárias realizadas pela União. Outro expediente comum, destacado por Varsano et al. (1998), foi o foco no recolhimento de tributos não compartilhados (com aumento de alíquotas e de bases tributárias), como as contribuições sociais, além da criação de contribuições. Por exemplo, foi criada a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), que viria a representar uma parte do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), reduzindo o montante a ser repassado aos Estados via FPE. Outras contribuições que surgiram foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDEs) (Dornelles, 2008).

A partir dos anos 2000, outro tipo de expediente entrou em cena: os gastos tributários. Segundo Pellegrini (2014), gasto tributário constitui uma exceção ao sistema tributário de referência, visando a objetivos econômicos e sociais. Suas regras alcançam determinado grupo de contribuintes, reduzindo a arrecadação potencial do tributo em questão.

Mesmo que este tipo de política não implique aumento de receitas pelo lado da União, impõe um custo adjacente aos governos subnacionais, haja vista que parte dos gastos tributários são realizados com os tributos que compõem a base do FPE (IR e IPI). Para se ter ideia do tamanho da renúncia potencial, a partir de dados históricos obtidos na Receita Federal do Brasil (Brasil, 2018a), foi possível apurar que o volume médio anual de gasto tributário de IR mais IPI, entre 2000 e 2017, foi de aproximadamente 1,6% do PIB e representou pouco mais da metade de todo o gasto tributário do governo federal no período.

LC 143/2013: A MANUTENÇÃO DO STATUS QUO

A existência de viés no repasse do FPE, conforme anexo único da LC n° 62 de 1989, além de se mostrar inadequada do ponto de vista da equalização fiscal horizontal, gera comportamentos não desejáveis nas unidades que se beneficiam indevidamente. Estes Estados possuem elevada dependência dos recursos do FPE ao longo do tempo, sem empreender esforços para obter autonomia fiscal (Mendes, Miranda & Cossio, 2008). Outro problema é a má gestão dos recursos como decorrência do orçamento elevado frente às necessidades. Deste cenário podem decorrer gastos obrigatórios para além do necessário.

Mesmo após a edição da LC n° 143 de 2013, o comportamento permaneceu similar, pois a alteração promovida pela lei foi marginal. A nova lógica prevê a convivência por um período extremamente longo de um critério dinâmico – porém ultrapassado, pois remete às regras previstas no CTN da década de 1960 – com um critério estático. Ademais, efetivamente, a regra que foi declarada inconstitucional pelo STF continuaria vigorando de forma residual, enquanto a LC n° 143 de 2013 não fosse alterada (Castro, 2018).

O resultado disso deve-se tão somente a uma regra que torna excessivamente longa a transição do critério estático para o critério dinâmico. Sem tal regra de transição, a distribuição do fundo atenderia ao que está disposto no inciso III do artigo 2 da LC nº 62 de 1989 (texto incluído pela LC nº 143 de 2013). Este dispositivo cria uma regra de distribuição baseada em parâmetros populacionais e de renda.

No referido texto, além da utilização de dois parâmetros que remetem à regra original do CTN, estabelece-se 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% (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; i.e., 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.

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. Consideremos São Paulo em 2014 como exemplo. Após todas as apurações de fatores populacionais e de renda, o coeficiente de participação no FPE de São Paulo seria de 5,3% do total. Após a aplicação do fator redutor baseado no excesso de renda *per capita*, sua participação cairia para apenas 1,4%. De 2004 a 2014, isso aconteceria, invariavelmente, com todos os Estados do Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Aparentemente, não há justificativas fiscais para explicar o motivo pelo qual, em 2014, supondo a distribuição pelo inciso III do artigo 2 da LC nº 62 de 1989, São Paulo receberia 1,4% do total do FPE, enquanto Alagoas receberia 5,2% deste mesmo fundo. Ainda que a dinâmica econômica paulista não se compare à alagoana, há uma aparente desproporcionalidade nesta distribuição. Mesmo na comparação entre Estados da região verificam-se distorções, como é o caso de Rondônia e Roraima, que auferem valores próximos do FPE, mas têm uma diferença populacional da ordem de três vezes. Tal distribuição traz consigo os vícios da partilha prevista

no CTN e até mesmo do anexo único da LC n° 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. Mas estaria esse critério dinâmico realizando uma distribuição efetivamente diferente daquela estipulada pela tabela fixa?

Isso pode ser testado a partir de uma simulação que verifique qual seria a distribuição histórica do FPE a partir do inciso III do artigo 2 da LC n° 62 de 1989 (incluído pela LC n° 143 de 2013) e compará-la com a distribuição histórica efetiva do fundo, dada pelo anexo único da mesma legislação – informações disponíveis, respectivamente, nas Tabelas 3 e 2.

Tabela 3. Distribuição simulada do FPE segundo critérios do Art. 2º, Inciso III da Lei Complementar nº 62 de 1989 por região e UF - 2006/2016

REGIÃO/UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
NORTE	28,1%	27,2%	27,4%	28,3%	28,0%	26,5%	27,5%	26,7%	27,4%	28,2%	27,1%
Rondônia	2,6%	2,6%	2,6%	3,2%	3,2%	2,6%	2,8%	2,5%	2,8%	3,1%	2,9%
Acre	3,6%	3,7%	3,4%	3,3%	3,7%	2,6%	3,8%	3,7%	3,9%	4,2%	3,9%
Amazonas	4,2%	4,1%	4,4%	4,4%	4,4%	4,5%	4,5%	4,6%	4,6%	4,4%	4,3%
Roraima	4,4%	4,0%	3,3%	3,9%	3,3%	3,4%	3,1%	2,2%	2,8%	3,1%	2,9%
Pará	5,9%	6,1%	6,3%	6,1%	6,2%	6,6%	6,5%	6,4%	6,6%	6,6%	6,6%
Amapá	3,8%	3,0%	3,7%	3,7%	4,0%	3,9%	3,7%	4,0%	3,5%	3,5%	3,2%
Tocantins	3,6%	3,7%	3,8%	3,6%	3,2%	3,1%	3,3%	3,3%	3,2%	3,4%	3,2%
NORDESTE	51,6%	51,4%	50,7%	50,7%	50,9%	51,5%	51,2%	51,7%	51,2%	50,4%	51,4%
Maranhão	6,4%	7,0%	6,3%	6,5%	6,6%	6,5%	6,6%	7,0%	6,9%	6,5%	6,5%
Piauí	4,8%	4,8%	4,6%	4,4%	4,5%	4,6%	4,6%	4,9%	4,4%	4,6%	4,6%
Ceará	6,9%	6,8%	7,0%	7,0%	6,8%	7,0%	6,9%	6,9%	6,9%	7,0%	6,8%
Rio Grande do Norte	4,3%	3,9%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	4,1%	3,9%	3,8%	4,4%
Paraíba	4,7%	4,5%	4,6%	4,5%	4,5%	4,6%	4,5%	4,5%	4,6%	4,6%	4,5%
Pernambuco	6,7%	6,7%	6,8%	7,0%	6,9%	7,1%	6,8%	7,0%	6,8%	6,9%	6,7%
Alagoas	5,3%	5,3%	4,7%	4,6%	4,9%	5,1%	5,1%	5,3%	5,2%	5,1%	5,2%
Sergipe	3,6%	3,8%	3,8%	3,9%	3,9%	3,7%	3,9%	3,5%	3,8%	3,5%	4,2%
Bahia	8,9%	8,8%	8,8%	8,8%	8,7%	8,8%	8,6%	8,7%	8,8%	8,5%	8,5%
SUDESTE	9,0%	9,0%	8,8%	9,6%	9,7%	9,8%	9,9%	10,4%	10,2%	10,5%	10,3%
Minas Gerais	5,4%	5,3%	5,1%	5,2%	4,9%	4,7%	4,8%	4,8%	4,6%	4,7%	4,8%
Espírito Santo	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%	2,1%	1,9%	1,8%	2,3%	2,1%

Rio de Janeiro	0,7%	1,1%	0,8%	1,5%	1,4%	1,2%	1,8%	2,3%	2,6%	2,0%	2,0%
São Paulo	1,0%	0,7%	0,7%	0,9%	1,2%	1,7%	1,3%	1,4%	1,2%	1,5%	1,4%
SUL	4,2%	4,9%	5,3%	4,5%	4,9%	4,9%	4,8%	5,0%	5,4%	4,9%	4,9%
Paraná	1,8%	2,3%	2,6%	1,7%	2,3%	2,4%	2,2%	2,3%	2,2%	2,1%	2,4%
Santa Catarina	1,1%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	1,1%	0,9%	0,8%
Rio Grande do Sul	1,4%	1,9%	2,0%	2,1%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,2%	1,8%	1,6%
CENTRO-OESTE	7,0%	7,4%	7,8%	7,0%	6,5%	7,3%	6,5%	6,1%	5,8%	6,0%	6,3%
Mato Grosso do Sul	1,9%	1,8%	1,7%	1,1%	1,6%	1,6%	1,3%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%
Mato Grosso	1,8%	2,3%	2,3%	2,6%	1,5%	2,2%	1,9%	1,7%	1,5%	1,7%	1,7%
Goias	2,6%	2,7%	3,1%	2,6%	2,7%	2,8%	2,7%	2,6%	2,5%	2,5%	2,9%
Distrito Federal	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%

Fonte: Baseada em dados de LC nº 62 de 1989, Brasil (2015), Estimativa Populacional/IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e Censo Demográfico/IBGE. Obs: Apuração dos coeficientes foi baseada em parâmetros defasados em dois anos, tal qual teria ocorrido na prática.

Fica evidente, a partir dos resultados da Tabela 3 que, de fato, haveria uma redistribuição do FPE com relação à tabela fixa (Tabela 2). A Região Sudeste, por exemplo, seria uma beneficiária, juntamente com a Região Norte. Já as regiões Sul e Nordeste teriam perdas de participação.

A pergunta que fica é a seguinte: essa redistribuição seria razoável, atendendo à proporcionalidade populacional e do inverso da renda *per capita*? A melhor resposta para essa pergunta pode ser encontrada no somatório das participações das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De 2006 a 2016, este somatório varia entre 84,4% (ponto mínimo, em 2014) e 86,7% (ponto máximo, em 2006), 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 – o qual foi declarado inconstitucional pelo STF.

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, é suficiente para desacreditar na capacidade redistributiva da fórmula dinâmica de distribuição do FPE inserida pela LC nº 143 de 2013. Como se não fosse suficiente inserir uma regra de transição centenária, a regra dinâmica de distribuição do FPE não contribui 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.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar o FPE sob uma perspectiva histórica e institucional, apresentando como o cenário político foi fundamental para explicar suas mudanças legislativas. Em grande medida, o sentimento regionalista e a estrutura de representatividade do Congresso Nacional ajudam a compreender como a distribuição atual apresenta um forte viés em favor das regiões Norte e Nordeste. Nem mesmo as mudanças mais recentes, em decorrência de ordem judicial, foram capazes de reverter a lógica de repartição então vigente. O desenho de partilha do FPE passa, assim, à margem de um sistema de transferências que se assemelhe à ideia da equalização fiscal, nos moldes daqueles observados em federações avançadas, como Austrália e Canadá.

O assunto ganha importância em um momento no qual o país passa por uma crise fiscal relevante, tornando a eficiência no uso dos recursos públicos (e, conseqüentemente, sua distribuição) uma pauta urgente. A equalização fiscal remete à preocupação com uma distribuição mais igualitária de bens e serviços públicos ao longo do território, evitando situações concomitantes de escassez e abundância de recursos em locais diferentes. O destaque é ainda maior quando é aventada no Congresso uma reforma tributária (Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 45 de 2019) que alteraria significativamente a distribuição de receitas dentro da federação. Considerando que o atual sistema tributário foi fruto direto de negociações em torno do FPE/FPM, seria razoável esperar que o debate sobre a reforma tributária abarcasse consigo uma reforma do sistema de transferências intergovernamentais.

A construção de um critério de partilha que reflita as orientações teóricas e práticas da equalização fiscal poderia proporcionar um salto qualitativo no federalismo fiscal brasileiro, que trocaria sua lógica competitiva por uma lógica cooperativa. Ao contrário do que o senso comum aponta, uma mudança desse tipo não necessariamente iria retirar recursos de locais “pobres” em favor de locais “ricos”. Iria permitir que todos os locais se deparassem com recursos compatíveis com suas necessidades e suas capacidades.

REFERÊNCIAS

- Affonso, R. B. A. (1994). A crise da federação no Brasil. *Ensaio FEE*, 15(2), 321-337. Recuperado de <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1704/2071>
- Afonso, J. R. R. (1994). Descentralização fiscal: Revendo ideias. *Ensaio FEE*, 15(2), 353-390. Recuperado de <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/download/1718/2088>
- Afonso, J. R. R. (2010). FPE: Rateio sem critério. *Observatório da Jurisdição Constitucional (IDP)*, 1(3), 1-9. Recuperado de <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/386/264>

- Afonso, J. R. R., & Castro, K. P. (2016). Carga tributaria en Brasil: Redimensionada y repensada. *Revista de Administración Tributaria CIAT*, 40, 1-16. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_40/Espanol/Articulo_afonso_pacheco_Br.pdf
- Afonso, J. R. R., Lukic, M. R., & Castro, K. P. (2018). ICMS: Crise federativa e obsolescência. *Revista Direito GV*, 14(3), 986-1018. doi: 10.1590/2317-6172201837
- Alencar, A. A., & Gobetti, S. W. (2008). *Justiça Fiscal na Federação Brasileira: Uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. Monografia, STN, Prêmio do Tesouro Nacional. Recuperado de: <https://joserobertoafonso.com.br/justica-federativa-nas-transferencias-intergovernamentais-alencar-e-gobetti/>
- Arretche, M. T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141. doi: 10.1590/s0102-69091999000200009
- Arretche, M. T. S. (2005). Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 69-85. doi: 10.1590/s0104-44782005000100006
- Biasoto Júnior, G. (1995). *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. (Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Campinas). Recuperado de <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285405>
- Brasil. Assembleia Nacional Constituinte - Subcomissão de tributos. (1987). *Anteprojeto - Capítulo sobre o sistema tributário nacional*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-150.pdf>
- Brasil. Presidência da República. (1968). *Ato Complementar nº 40*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-40-68.htm
- Brasil. Presidência da República. (1980). *Emenda Constitucional nº 17*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc17-80.htm
- Brasil. Presidência da República. (2017). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- Brasil. Receita Federal. (2018a). *Demonstrativo dos gastos tributários bases efetivas – 2015: Série 2013 a 2018*. Recuperado de <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/ano-calendario-2015-serie-2013-a-2018-pdf.pdf>
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. (2018b). *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União*. Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_principios_basicos.pdf
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2015). *Cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), para vigência no exercício de 2016*. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14D2B6405014D2FA7F25A5A38>

- Castro, K. P. (2018). Novo critério de rateio do fundo de participação dos estados: Efetivo ou inócua? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 397-412. doi: 10.12660/cgpc.v23n76.74989
- Curado, M., & Curado, T. (2016). *Uma estimativa dos custos fiscais da política industrial recente (2004-2016)*. Ipea - Texto para Discussão n° 2248. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/05122016td_2248.pdf
- Dafflon, B., & Vaillancourt, F. (2003). Problems of Equalisation in Federal Systems. In : R. Blindenbacher, & A. Koller (Eds.). *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other* (pp.395-411). McGill-queen's University Press.
- Dornelles, F. (2008). O Sistema Tributário da Constituição de 1988. In: B. Dantas, E. Cruxên, F. Santos, & G. Mago (Eds.), *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças* (vol iv) (pp. 1-28). Brasília, Brasil: Ed. Senado Federal. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-sistema-tributario-da-constituicao-de-1988>
- Fernandes, A. S. A., & Wilson, R. H. (2013). Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: O municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 777-800. doi: 10.1590/s0034-76122013000300011
- Fernandez, A. C., & Duarte, J. (2012). *Federalismo e Transferências Obrigatórias: Uma discussão prospectiva sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE*. STN, Texto para Discussão n° 2. Recuperado de: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto02>
- Kerstenetzky, C. L. (2012). *O Estado do bem-estar social na idade da razão*. Elsevier.
- Martinez-Vazquez J., & Searle, B. (2007). Challenges in the design of fiscal equalization and intergovernmental transfers. In: J. Martinez-Vazquez, & B. Searle (Eds.). *Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers* (pp. 3-10). Springer.
- Mendes, M., Miranda, R. B., & Cossio, F. B. (2008). *Transferências intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e proposta de reforma*. Senado Federal - Texto para Discussão n° 40. Recuperado de <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>
- Oliveira, F. A. (2010). *A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009*. Ipea - Texto para Discussão n° 1469. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1469.pdf
- Pellegrini, J. A. (2014). *Gastos tributários: Conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil*. Senado Federal - Texto para Discussão n° 159. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159/>

- Petchey, J. D., & Levchenkova, S. (2007). 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* (pp. 13-30). Springer.
- Prado, S. (2006). *Transferências intergovernamentais na federação brasileira: Avaliação e alternativas de reforma*. Brasília: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Recuperado de http://www.efaz.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Forum_Fiscal_dos_Estados/FFEB_Caderno_n_6.pdf
- Prado, S. (2012). *FPE - Equalização Estadual no Brasil: Alternativas e Simulações para a Reforma* FGV Projetos.
- Rezende, F., & Afonso, J. R. R. (1987). *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova constituição*. Ipea - Texto para Discussão n° 121. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0121.pdf
- Santos, A. P., & Castro, K. P. (2018). Local governments' tax burden in Brazil: Evolution and characteristics. In: J. Iwin-Garzyńska (Ed.). *Taxes and taxation trends* (pp. 245-262). IntechOpen. doi: 10.5772/intechopen.74808
- Soares, M. M., & Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539-562. doi: 10.1590/0034-7612138727
- Ter-Minassian, T. (2012). *Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE)*. BID, Texto para Debate n° 216. Recuperado de: [https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Reforma-do-Fundo-de-Participa%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-\(FPE\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Reforma-do-Fundo-de-Participa%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-(FPE).pdf)
- Varsano, R., Pessoa, E., Silva, N., Afonso, J., Araújo, E., & Ramundo, J. (1998). *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Ipea, - Texto para Discussão n° 583. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0583.pdf