

# **ANÁLISE CRÍTICA DOS CRITÉRIOS DE PARTILHA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO: UMA PROPOSTA PARA A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

## **CRITICAL ANALYSIS OF CRITERIA OF SHARING FUND PARTICIPATION: A PROPOSAL FOR THE DEVELOPMENT AND MAINTENANCE OF BRAZILIAN FISCAL FEDERALISM**

Kátia Lima Sales Leite\*

### **RESUMO**

Análise crítica dos critérios de partilha dos fundos de participação como proposta para o desenvolvimento e a manutenção do federalismo fiscal brasileira. De início, é realizada uma abordagem sobre as noções gerais do federalismo fiscal brasileiro. Posteriormente, aborda-se as principais características dos fundos de participação do Estados e Distrito Federal e dos Municípios, para se analisar os critérios de partilha dos fundos de participação estabelecidos pela Lei Complementar nº. 62 de 1989. Em seguida, comenta-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca das técnicas de partilha dos fundos de participação. Ao final, são propostos critérios igualitários que atendam o equilíbrio socioeconômico das unidades da Federação, em obediência ao mandamento constitucional e fortalecimento do Federalismo Fiscal brasileiro. Objetiva-se com o presente trabalho analisar criticamente os critérios de partilha dos fundos de participação existentes e propor novos e atuais critérios que sejam condizentes com a realidade socioeconômica do Estado brasileiro. A metodologia utilizada é bibliográfica, na medida em que são coletados os posicionamentos da doutrina nacional sobre o assunto objeto de estudo, e também documental, tendo por base alguns dispositivos constitucionais e legais sobre o tema estudado, juntamente com uma análise jurisprudencial específica. Quanto aos resultados esperados, pode-se afirmar que a pesquisa possui relevância não só acadêmica, mas também prática, contribuindo para uma melhor compreensão do Direito e da ciência jurídica pela sociedade. Conclui-se pela importância da análise crítica sobre os critérios de partilha dos fundos de participação como forma de reforçar o federalismo fiscal brasileiro, auxiliando na compreensão da teoria constitucional tributária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo fiscal; Critérios de partilha; Fundos de participação; Equilíbrio socioeconômico.

### **ABSTRACT**

Critical analysis of the sharing criteria of equity funds as a proposal for the development and maintenance of the Brazilian fiscal federalism. At first, it made an approach on the general notions of Brazilian fiscal federalism. Subsequently, it approaches the main features of equity funds of states and the Federal District and the Cities, to analyze the sharing criteria of equity funds established by Supplementary Law. 62 1989. Then it is said the positioning of the Supreme Court about the techniques of sharing of equity funds. Lastly, the proposed criteria that meet the egalitarian socioeconomic balance of the units of the Federation, in obedience to the constitutional mandate and strengthening of Fiscal Federalism Brazilian. Objective with this paper to critically analyze the sharing criteria of equity funds existing and propose new and existing criteria that are consistent with the economic reality of the Brazilian state. The methodology is bibliographic in that the positions are collected from national doctrine on the subject matter of study, and also documentary, based on some constitutional and legal provisions on the subject studied, along with a specific jurisprudential analysis. For the expected results, it can

---

\* Mestranda Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR; bolsista da FUNCAP; especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade Anhanguera – UNIDERP; especialista em Direito Empresarial pela UVA/FESAC; especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Gama Filho. [katials1@gmail.com](mailto:katials1@gmail.com)

be stated that the research has relevance not only academic but also practical, contributing to a better understanding of law and legal science by society. It concludes the importance of critical analysis on sharing criteria of equity funds as a way to strengthen the Brazilian fiscal federalism, assisting in understanding the tax constitutional theory.

**KEYWORDS:** Fiscal Federalism; Sharing criteria; Equity funds; Socioeconomic balance.

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho analisa criticamente os critérios de partilha dos fundos de participação e propõe alguns mecanismos para fortalecer o federalismo fiscal brasileiro.

A razão da escolha do tema reside no fato de recentemente o Supremo Tribunal Federal (STF) ter julgado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 875, ADI 1987, ADI 3243, ADI 2727) como inconstitucional a norma sobre distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (DF), a qual era aplicada há vinte anos, ter dado prazo para edição de nova lei que trate do assunto, mas até hoje nenhuma lei ter sido editada por nosso Poder Legislativo.

A justificativa do estudo reside no fato de que os atuais critérios de rateio dos fundos de participação, especificamente do fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), já não mais se mostram condizentes com a realidade e o atual contexto socioeconômico brasileiro.

Verifica-se a relevância da investigação, na medida em que ela se propõe a auxiliar o Poder Legislativo Nacional na elaboração dos novos critérios de partilha dos recursos do Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), de forma a atender ao equilíbrio socioeconômico dos entes federativos, em obediência aos mandamentos constitucionais, e de se manter e desenvolver o federalismo fiscal brasileiro.

De forma geral, objetiva-se com a pesquisa identificar quais são os critérios de partilha dos recursos dos fundos de participação que melhor fortaleçam, na prática, o federalismo fiscal brasileiro, de forma que obedeçam a vontade do legislador constitucional, por meio da redução das desigualdades dos entes federativos.

Almeja-se, assim, propor critérios justos de rateio dos recursos dos Fundos de participação aos Estados e Distrito Federal (FPE) e aos Municípios (FPM), de forma redistributiva, com vistas a realizar um efetivo equilíbrio socioeconômico entre as unidades da Federação, em atendimento ao princípio da igualdade e objetivos da Constituição Federal de

1988, a fim de que o estudo sirva de norte aos legisladores brasileiros ao elaborarem os novos critérios, já que até a presente data nenhuma lei foi editada estabelecendo-os.

Os objetivos específicos podem ser assim sintetizados: Abordar noções gerais sobre o federalismo fiscal brasileiro; Examinar os artigos 159 e 161 da Constituição Federal e entender como funcionam os fundos de participação, para que servem e quais suas características, com destaque especial para o FPE; Avaliar criticamente os critérios de partilha do FPE estabelecidos na Lei Complementar nº. 62 de 1989, os quais foram objeto de quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no STF e declarados por esse inconstitucionais; Analisar as decisões do STF em referidas ADIs e entender o porquê de o STF ter declarado o critério como inconstitucional; Verificar alguns aspectos do contexto socioeconômico dos Estados brasileiros e Distrito Federal, de maneira que se possa propor critérios justos de rateio do FPE, na busca de se manter e desenvolver o federalismo fiscal brasileiro.

Em outras palavras, especificamente, pretende-se abordar algumas noções gerais sobre o federalismo fiscal brasileiro, descrevendo as características gerais do fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o dos Municípios (FPM), com referência aos critérios de repartição de suas receitas estabelecidos pela Lei Complementar nº. 62 de 1980 e sucintas considerações sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da inconstitucionalidade do critério de rateio do FPE para, então, partir-se para a análise críticas dos critérios sugeridos e proposta de utilização de critérios que efetivamente atendam ao equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos, como forma de reforço ao Federalismo Fiscal brasileiro.

Ressalta-se a relevância do tema pela contribuição que esse estudo acarreta para a sociedade, na medida em que se insere dentro do estudo do Federalismo Fiscal brasileiro e repercute na arrecadação dos entes federados e, conseqüentemente, em seu desenvolvimento, em prol da população, ampliando os conhecimentos do operador jurídico, a serem utilizados em sua prática profissional e atividade acadêmica, pois, trata de tema que auxilia, sobremaneira, a compreensão da teoria constitucional tributária brasileira.

Quanto aos aspectos metodológicos, propõe-se um estudo de ordem teórica, por meio de uma pesquisa bibliográfica, coletando-se posicionamentos doutrinários da literatura nacional que trate do assunto, e também documental, tendo por base alguns dispositivos constitucionais e legais sobre o tema estudado, juntamente com uma análise jurisprudencial específica.

## 1 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: NOÇÕES GERAIS

O Estado brasileiro é regido por um documento político e jurídico denominado Constituição, sendo representada, nos dias atuais, pela “Constituição da República Federativa do Brasil”, promulgada em 5 de outubro de 1988. Conforme se verifica, o federalismo está ínsito na denominação do maior ato jurídico do país e os termos “federação brasileira”, “República federativa do Brasil”, “Estado Federal”, “Estados federados”, “entes Federados ou Federativos” e “esferas ou unidades federadas ou da federação” decorrem de sua presença.

Pela leitura do *caput* do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, verifica-se que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, compondo um Estado Democrático de Direito e tendo como fundamento os princípios fundamentais insculpidos nos incisos I a V, quais sejam a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Observa-se que o Brasil adotou como forma de Estado a Federação. Tão importante é a característica da federação, que o artigo 60, § 4º, do texto constitucional pátrio, elenca como a primeira cláusula pétrea a forma federativa de Estado, em seu inciso I. Assim, em nenhuma hipótese será admitida a secessão das entidades políticas, eis que o Poder Constituinte Reformador foi alijado da possibilidade de querer alterar a forma federativa de Estado do Brasil, a qual corresponde à própria Federação.

Ao tratar da organização do Estado Brasileiro, notadamente de sua organização político-administrativa, a Lei Maior, estatui, no artigo 18 que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 184 e 185) aborda que “não se pode falar em hierarquia entre União, Estados e Municípios” e trata do pacto federativo, aduzindo que: “Denomina-se pacto federativo a forma pela qual se forma e se organiza o Estado Federal. Diz respeito à distribuição de competências entre a União, Estados-membros e Municípios”, pacto esse ocorrido entre os entes federados para formar a Federação. Ressalta-se que se pode incluir no denominado pacto federativo também o Distrito Federal.

Ao contrário do Estado unitário, no qual a organização política é concentrada em uma única entidade, o Estado Federal é composto por uma pluralidade de entes políticos que não são soberanos. O que é soberana é a união de todos deles, que é o que vai formar a

denominada “República Federativa do Brasil” ou “Estado Federativo brasileiro” e o denominado Estado Soberano. Segundo Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 182): “Não há, como se pretendeu, pensar na divisão da soberania entre os entes federais. A soberania é, essencialmente indivisível.”

O Brasil já passou por uma experiência de Estado unitário logo quando surgiu como país/Estado soberano, independente de Portugal, pela Constituição Imperial outorgada em 1824, a qual estabelecia, no seu artigo 1º, que o Império do Brasil seria composto pela associação de todos os brasileiros, a formar uma nação livre, independente e que expressamente não admitia qualquer laço de união ou federação (BRASIL, 1824). No entanto, a partir das Constituições republicanas, cujo marco inicial se deu em 1891, a história brasileira tem sido a história de uma Federação. Mas o que significa tal forma de Estado?

Consoante adrede mencionado, a Federação pressupõe a união de entes políticos autônomos e independentes entre si, mas não são soberanos, sendo que tal característica é da união deles. Dessa forma, cada esfera política recebe um rol de competências do modo como é estabelecido na Constituição Federal para a dinâmica política e administrativa do Estado. Sobre o tema, escreve Dalmo de Abreu Dallari (2006, p. 259):

*No Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências. Não existe hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada. [...] Esta regra tem variado nas Constituições dos Estados Federais, havendo alguns que tornam expressa a competência dos Estados e outorgam à União os poderes residuais, havendo casos, ainda, de atribuição de poderes expressos à União e às unidades federadas. Modernamente, tornou-se comum a atribuição de competências concorrentes, ou seja, outorga de competência à União e às unidades federadas para cuidarem do mesmo assunto, dando-se precedência, apenas nesse caso, à União. (Grifo original)*

No caso da Constituição Federal brasileira de 1988, os entes políticos, quais sejam, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, receberam competências legislativas e administrativas do Poder Constituinte originário, sendo que as administrativas decorrem das que dizem respeito às leis. Foram enumeradas as competências da União, dos Estados e dos Municípios, sendo que estes sempre terão atribuições para atuar por cláusula aberta de competência, a qual diz respeito ao interesse local, de acordo com o artigo 30, I, da Constituição Federal de 1988; já a competência estadual é residual, conforme o disposto no artigo 25, § 1º, também do texto constitucional.

Ao Distrito Federal é assegurada uma competência híbrida, pois acumula parte das competências taxativas dos Municípios (interesse local) e da competência residual dos Estados, ambas atribuídas pela Constituição. Tem-se como exemplo a atribuição constitucional ao Distrito Federal, das competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios, conforme o disposto no § 1º do artigo 32 da Constituição Federal. Por isso, pode-se afirmar que a autonomia desse ente não é igual à dos demais, já que parcialmente tutelada pela União, na medida em que a Constituição Federal determina como sendo de competência da União organizar, manter algumas instituições do Distrito Federal, bem como legislar sobre sua organização judiciária e administrativa, conforme previsões constantes nos incisos XIII e XIV do artigo 21 e XVII do artigo 22.

Não cabe na presente pesquisa discorrer sobre as relevantes atribuições da União, dos Estados e dos Municípios estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, mas sim enfatizar que, para desempenharem suas competências, os entes políticos precisam de dinheiro, pois sem verbas ou recursos não poderão pagar por seus servidores e pelos serviços que devem prestar.

O Poder Constituinte Originário não cometeria o disparate de atribuir missões legislativas e administrativas sem que previsse as respectivas fontes financeiras para seu custeio e financiamento, pois, se assim procedesse, de nada adiantaria a imposição das competências e atribuições necessárias para a consecução dos objetivos do Estado brasileiro, haja vista a essencialidade da pecúnia para o cumprimento das missões constitucionais.

Assim, por meio de um rol extenso e minudente de artigos, parágrafos, incisos e alíneas, a partir do artigo 145 da Constituição Federal de 1988, estão previstas as disposições que tratam da tributação e do orçamento na Federação brasileira. Os tributos são os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições sociais e os empréstimos compulsórios, sendo cada ente competente por determinados tipos de tributos.

Com a tributação, os entes políticos arrecadam o dinheiro com qual vão cumprir suas missões constitucionais e cada um detém prerrogativas sobre seus tributos, exatamente para garantir a independência e a autonomia necessária para preservação do federalismo brasileiro, segundo o qual nenhum dos integrantes da federação deve se sobrepor ao outro.

Nesse sentido, conforme salienta Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 187), “se a Constituição da República distribui as competências político-administrativas de cada ente

federativo, forçosamente deve atribuir os recursos necessários para que se possa cumprir suas finalidades”.

O autor salienta, ainda, que as competências político-administrativas de cada ente federado estão definidas no texto constitucional, “sem prejuízo de leis que possam determinar competências outras” e, por isso, infere ser imperioso “que possuam recursos suficientes para atender a seus fins. Daí a Constituição da República estabelecer quais os impostos da União (arts. 153 e 154), os pertencentes aos Estados e ao Distrito Federal (art. 155) e aos Municípios (art. 156)”. (OLIVEIRA, 2005, p. 187).

De mais a mais, cumpre destacar que, nos incisos de seu artigo 3º, a Constituição pátria estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “garantir o desenvolvimento nacional” (inciso II), “erradicar a pobreza e a marginalização e “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III), bem como “promover o bem de todos” (inciso IV). É nesse contexto que se insere o denominado “Federalismo Fiscal”. Segundo Wilsimara Rocha (2012, p. 24):

O federalismo fiscal trata exatamente da distribuição das competências tributárias dentro do território nacional. Em outras palavras, federalismo fiscal é a forma pela qual a receita do setor público deve ser repartida entre as diversas esferas federadas, refletindo os compromissos e objetivos assumidos por uma unidade federada com as forças políticas e econômicas subnacionais.

Ressalta-se que Nelson Chalfun (2005) entende que uma nomenclatura melhor do que “federalismo fiscal” seria “federalismo econômico”, por entender que esse “deve necessariamente buscar a compatibilização entre o limite possível de descentralização das políticas tributária e fiscal e suas relações (em sentidos e integrações diversas) com as políticas monetária e cambial, estas a cargo do governo central”. Abordando as competências tributárias e a autonomia financeira dos entes, dentro do contexto do Federalismo fiscal brasileiro, André Elali (2006, p. 21 e 23) aduz que:

No Brasil, a ordem constitucional vigente atribuiu competências tributárias para todos os entes federativos, inclusive os Municípios. Assim, reservou determinadas figuras tributárias a cada um dos entes, tentando fortalecer, de tal forma, as suas autonomias financeiras. (p. 21)

.....  
Um dos maiores problemas da autonomia financeira é justamente a repartição tributária, o método eleito na atual ordem constitucional. Além de competências tributárias, o Brasil se utiliza da transferência de receitas entre as entidades com o objetivo de fortalecer o sistema federativo. E parte da arrecadação com impostos é destinada a entes que não o tributante. (p. 23)

Igualmente, Postali e Rocha (2003, p. 593) apontam que o “federalismo fiscal brasileiro constitui um seguro contra choques regionais” e disparidades regionais existentes no país, a serem combatidas por meio de uma “política redistributiva” do governo e discorrem que:

Uma das maiores dificuldades do federalismo fiscal brasileiro é a enorme disparidade regional no país: devido à grande heterogeneidade de níveis de desenvolvimento, as capacidades tributárias entre as unidades da federação são muito distintas entre si, ou seja, enquanto estados mais ricos são capazes de gerar grande parcela da arrecadação tributária, estados pobres são muito dependentes de ajuda federal. Além disso, em virtude das desigualdades de renda regionais, o governo federal possui uma política deliberada de transferência de recursos de regiões ricas para regiões pobres, não apenas do ponto de vista constitucional, como também através da transferência voluntária de recursos. (POSTALI; ROCHA, 2003, p. 578-579)

Verifica-se, portanto, que é inerente à própria Federação a existência de desequilíbrio entre os entes políticos que a compõem, em razão de inúmeros e variados fatores. Paulo Fernando Machado (2007, p. 19) menciona a existência de desequilíbrios vertical e horizontal no federalismo fiscal brasileiro, diferenciando-os e enunciando o que se segue:

O **desequilíbrio vertical** é representado pelo fato que o nível central de governo normalmente obtém mais receita do que o necessário para fazer frente ao seu nível de responsabilidade quanto aos gastos, ao passo que as unidades sub-nacionais, ao contrário, têm responsabilidades sobre o gasto público além da sua capacidade própria de financiamento.

Já o **desequilíbrio horizontal** é causado pelos diferentes graus de riqueza dos estados/províncias, sendo os mais ricos mais capazes de se autofinanciar e os mais pobres, em contraste, mais incapazes. (Grifo original)

Por meio de outras palavras, Aloísio Flávio Ferreira de Almeida e Carlos Otávio Ferreira de Almeida (2013, p. 15) abordam as transferências intergovernamentais (verticais e horizontais) como formas de financiamento das unidades integrantes do pacto federativo, as quais, segundo os autores, “integram a própria dinâmica fiscal das federações”, e asseveram que elas:

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.

As disparidades fiscais 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. (Grifo original)

De acordo com as competências tributárias estabelecidas na Constituição Federal de 1988, a maior parte da arrecadação é destinada à União Federal, o que indicaria uma indesejada sobreposição desse ente político sobre os demais, em vista do acúmulo superior de riqueza. Atento a isso, o Poder Constituinte estabeleceu, nos artigos 157 a 162, disposições concernentes à repartição das receitas tributárias. Trata-se de um sistema de partilha de receitas tributárias entre os entes federados, havendo alguns critérios para distribuição desses recursos. Acerca desse federalismo fiscal, vale transcrever as lições de Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 187):

Sendo possível ocorrer desequilíbrio na arrecadação, em virtude de fatores sócio-econômicos alterarem os ingressos e receitas, a Constituição da República estabelece forma de repartição das receitas tributárias (arts. 157 a 162). Assim sendo, em tese, cada unidade federada possui a disponibilidade de recursos próprios, cabendo-lhe exercer sua atividade tributária, podendo contar ainda com uma racional transferência de recursos das unidades maiores para as menores também prevista na Constituição da República, a fim de propiciar a todos os entes da federação os meios necessários para o cumprimento de suas atribuições constitucionais.

De modo semelhante, relativamente a essas transferências de recursos de unidades “maiores” para as “menores”, Ferreira e Bugarin (2007, p. 274), ao analisarem as transferências inter-governamentais de receitas no Brasil, especificamente no federalismo fiscal brasileiro, aduzem que: “A Constituição brasileira estabelece quais tributos podem ser coletados em cada nível de governo, assim como determina transferências obrigatórias de recursos dos níveis mais altos do pacto federativo para os entes mais baixos.”

A estratégia constitucional foi estabelecer porcentagens de tributos de competência da União para serem obrigatoriamente destinadas aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, além de outras disposições distributivas de receitas entre os entes da Federação, na busca do devido equilíbrio e uniformidade. Pode-se destacar, inclusive, que coube ao Poder Legislativo, por intermédio de lei complementar, conforme prescreve o artigo 161 do texto constitucional, tratar também da repartição de receitas tributárias, conforme será melhor explanado adiante. Dessa forma, Souza Júnior e Gasparini (2006, p. 804) aduzem que:

As disparidades socioeconômicas regionais no Brasil fazem a União enfrentar o desafio de transferir parte de suas receitas tributárias para os demais entes federados (Estados e municípios), de modo a reduzir eventuais desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação e a demanda por bens e serviços públicos.

Com relação à necessidade de um equilíbrio socioeconômico com equalização e uniformidade entre os entes políticos, destaca-se que, ao tratar dos princípios gerais do Sistema Tributário Nacional e limitações do poder de tributar, dentro do título VI, “Da tributação e do orçamento”, a Constituição Federal, em seu artigo 151, inciso I, dispõe que é vedado à União:

instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio sócio-econômico entre as diferentes regiões do País.

Trata-se do princípio da uniformidade geográfica da tributação, constituindo vedação específica à União para proteção do pacto federativo e garantia da Federação, “impedindo ao ente que tributa em todo o território nacional a utilização deste poder como meio de submeter os entes menores à sua vontade, tolhendo-lhes a autonomia.” (ALEXANDRE, 2012, p. 127). Sobre a distribuição regional da arrecadação tributária por níveis de governo dentro do Federalismo brasileiro, Fernando Andrés Blanco Cossío (1998, p. 46) assevera que:

Uma das características mais marcantes da Federação brasileira é sua enorme diversidade. A convivência de vários estágios de desenvolvimento econômico no território nacional gerou enormes disparidades econômicas entre as regiões. Na atualidade, embora essas disparidades venham diminuindo, as diferenças socioeconômicas inter-regionais continuam sendo a marca registrada do sistema federativo brasileiro.

Obviamente, a distribuição regional de recursos tributários não escapa da influência das disparidades econômicas inter-regionais: a concentração de bases econômicas em algumas regiões e unidades federativas explica a distribuição desequilibrada da arrecadação tributária global e por níveis de governo entre as unidades de governo pertencentes a cada nível.

Não obstante a preocupação constitucional, por meio de diversas normas, com relação à arrecadação e à distribuição de receitas entre os entes federados, muito se discute sobre o melhor modo de aplicar tais disposições, notadamente o tão almejado equilíbrio fiscal. O desafio da presente pesquisa é exatamente este, conforme se segue nas abordagens dos próximos itens.

## **2 OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (FPE e FPM)**

José Maurício Conti (2001, p. 75-76) conceitua fundo, de forma genérica, “como sendo um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.” Para fins do presente trabalho, utilizar-se-á a palavra “fundos” no sentido de fundos financeiros, mais especificamente com relação aos denominados “fundos de participação”.

Renan Moreira de Norões Brito e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça (2013) expõem que “os fundos de participação têm o objetivo de garantir a sobrevivência do ponto de vista financeiro dos entes políticos menores”. Nesse sentido, segundo José Maurício Conti (2001, p. 86), nos termos da atual Constituição, os fundos de participação funcionam como importantes instrumentos de manutenção e garantia do equilíbrio federativo.

Reforçando o federalismo fiscal brasileiro, a Constituição Federal de 1988 trata do Fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de participação dos Municípios (FPM), estatuinto em seu artigo 159, inciso I, que lhes caibam certa porcentagem do produto da arrecadação de seus impostos, da seguinte maneira:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

Assim, pode-se observar que, de acordo com o texto constitucional, quarenta e oito por cento do produto da arrecadação da União com imposto de renda (IR) e imposto sobre

produtos industrializados (IPI) será destinado aos fundos de participação. Ao Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) caberá vinte e um inteiros e cinco décimos por cento, ao passo que ao Fundo de participação dos Municípios caberá a porcentagem de vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento, bem como de um por cento, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. Vale ressaltar que os parágrafos do inciso I do artigo 159 da Constituição Federal estabelecem o que se segue:

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

Verifica-se que referidos fundos foram criados com a finalidade de servirem de intermediários necessários para a redistribuição de recursos entre as esferas de governo, especificamente de recursos da União para os Estados e os Municípios. Tratando da transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição Federal, José Maurício Conti (2001, p. 78) menciona que:

O caso da transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira é o típico caso de transferência intergovernamental automática e obrigatória 'por fórmula'. O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira que faz uso dos Fundos de Participação nada mais é do que uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diversas esferas de governo. Os Fundos de Participação foram criados apenas e tão-somente como uma etapa intermediária – e necessária – entre as regras de recebimento dos recursos e as regras de distribuição dos mesmos recursos. São, pois, partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos acolhida pelo Texto Constitucional que permitem a operacionalização desta sistemática.

Wilsimara Rocha (2012, p. 25) aborda o fato de os entes beneficiários (Estados, Distrito Federal ou Municípios) com as transferências constitucionais que são repassadas pela União ao FPE e ao FPM não possuírem condicionamento quanto à aplicação dos recursos advindos de tais fundos a fim específico, inferindo que: “As transferências constitucionais ao

FPE e FPM são ‘incondicionadas’ porque não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. Assim, o ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário e este poderá usá-los para os fins de sua preferência.”

Tratando da instituição dos fundos de participação estadual e municipal como integrantes do sistema de transferências fiscais, para promover uma racional transferência de recursos das unidades federativas maiores para as menores, com o intuito de que essas possam cumprir suas atribuições constitucionais e atender às necessidades da população e o interesse público, André Antônio A. de Medeiros (2010, p. 242) aduz que:

Aqui se encontram os repasses obrigatórios de receitas tributárias (federais para estados e municípios), a instituição de fundos de participação (estaduais e municipais), com vinculação constitucional a certos gastos (p. ex.: educação e saúde), e a concessão de subsídios fiscais.

Traduz tal fenômeno, portanto, a essência do federalismo fiscal cooperativo engendrado pela atual Constituição, na medida em que promoveria uma melhor redistribuição nacional das receitas tributárias arrecadadas, diminuindo as diferenças regionais e corrigindo uma certa deficiência do próprio regime de participação rígida dos tributos, já que os tributos exclusivos rendem bem nas regiões ricas, onde há riquezas para alimentá-los, e mal, ou insuficientemente, nas que são pobres.

Sobre as normas que regem esses fundos, é importante mencionar que o Código Tributário Nacional, instituindo normas gerais de direito tributário, dentro do título VI (“Distribuições de Receitas Tributárias”), especificamente no capítulo III, trata dos Fundos de participação dos Estados e dos Municípios, disciplinando aspectos de sua constituição (arts. 86 e 87), critérios de distribuição (arts. 88 a 91), cálculo e pagamento das quotas estaduais e municipais (arts. 92 e 93) e de comprovação da aplicação de referidas quotas (art. 94).

Ao discorrer sobre a distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira e o sistema de partilha brasileiro, Sérgio Prado (2003, p. 62 e 63) aduz que: “Os fundos de participação, em princípio, seriam o instrumento por excelência para realocar recursos entre regiões/estados do país, [...] – eles compõem quase 60% dos recursos redistributivos do sistema”.

Souza Júnior e Gasparini (2006, p. 804 e 826) apontam o Fundo de participação dos Estados (FPE) como relevante instrumento para a reversão de desigualdades ou disparidades socioeconômicas regionais e citam seu “objetivo constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre as unidades federativas”, em face da “irregular distribuição das bases tributárias existentes em nosso País.”

Há, contudo, quem entenda de forma diferente. Sob a ótica de Marcos Mendes (2013, p. 14), o Fundo de participação dos Estados (FPE) não possui “poder suficiente para ser um instrumento de política regional” (no sentido de fazer a renda das regiões mais pobres aproximarem-se da renda das regiões mais ricas) e, de igual forma, não se revelando “adequado para reduzir a desigualdade de renda pessoal”, devendo funcionar apenas como um “mecanismo de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos Estados com base tributária mais estreita.”

De mais a mais, pode-se afirmar que o FPE e o FPM “apenas integram as fórmulas de repartição de receitas entre as esferas de governo, sendo destituídos de qualquer personalidade jurídica ou capacidade postulacional”. (CONTI, 2001, p. 81).

Souza Júnior e Gasparini (2006, p. 804) destacam, ainda, a necessidade de se “averiguar em que medida o FPE tem atendido ao inciso II do artigo 161 da Constituição Federal”, haja vista que as transferências das receitas tributárias entre os entes federais, não obstante possuírem caráter nitidamente distributivo, podem vir a afetar, de forma negativa, a boa gestão dos recursos públicos, devendo ser avaliado o impacto do referido fundo “sobre a eficiência da gestão pública, da arrecadação tributária e sobre a necessidade de serviços públicos estaduais.”

Asseveram, portanto, que “os efeitos perversos que essas transferências podem gerar na gestão dos recursos públicos e no esforço tributário dos Estados constituem alvo de debate teórico, podendo comprometer o objetivo central dos repasses das verbas.” (SOUZA JÚNIOR; GASPARINI, 2006, p. 826)

Com isso, pode-se visualizar a necessidade de se avaliar os critérios de rateio ou partilha dos recursos de referido fundo, pois tal análise configura-se de fundamental importância para o fortalecimento do federalismo fiscal brasileiro.

### **3 OS CRITÉRIOS DE PARTILHA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO ESTABELECIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº. 62 DE 1989**

O artigo 161 da Constituição Federal determina em seu inciso II que cabe à lei complementar “estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios.” No inciso III do mesmo

dispositivo constitucional a Constituição também incumbe à lei complementar “dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159”.

Verifica-se que a Constituição Federal impôs à lei complementar o estabelecimento de critérios de rateio do fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e do Fundo de participação dos Municípios (FPM), com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos, cabendo-lhe, de igual forma, regulamentar como deverá ocorrer o acompanhamento pelos Estados e Municípios beneficiários dos cálculos das quotas e liberação de suas participações.

Na tentativa de obedecer a esse mandamento constitucional, foi editada a Lei Complementar nº. 62 de 28 de dezembro de 1989, a qual estabelece, entre outras providências, normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Quanto à temática em questão, destacam-se os artigos 1º e 2º do referido diploma legal, que estabelecem o que se segue:

Art. 1º O cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, de que tratam as alíneas a e b do inciso I do art. 159 da Constituição, far-se-ão nos termos desta Lei Complementar, consoante o disposto nos incisos II e III do art. 161 da Constituição.

.....  
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.

Constata-se que, no tocante à distribuição dos recursos do Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), conforme o artigo 2º da Lei Complementar nº. 62/89, a previsão legal foi no sentido de distribuir 85% (oitenta e cinco por cento) aos Estados integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% (quinze por cento) aos Estados integrantes das regiões Sul e Sudeste. Observa-se o nítido caráter redistributivo da norma, na medida em que estatui percentual maior para as regiões menos desenvolvidas.

Além disso, a Lei complementar nº. 62/89, nos parágrafos 1º a 3º de seu artigo 2º, tratou dos coeficientes individuais de participação de cada um dos Estados e do Distrito

Federal nos recursos do FPE, bem como dos critérios de rateio de referido fundo, estatuiu data máxima para que os mesmos fossem aplicados, da forma que se segue:

§ 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.

Assim, verifica-se que os coeficientes individuais de participação dos Estados e Distrito Federal no FPE, estatuídos pela lei, só teriam duração de aproximadamente dois anos, já que a lei é do ano de 1989 e o § 1º estabelece que referidos coeficientes somente poderiam ser aplicados “até o exercício de 1991”. Ressalta-se que a própria lei prevê uma futura criação de novos critérios de rateio do FPE a partir do ano de 1992, por meio de lei específica, a qual teria por base apuração do censo de 1990, mas, ao mesmo tempo, deixa margem à omissão legislativa, na medida em que menciona que os coeficientes por ela trazidos permanecerão em vigor até que sejam definidos os novos critérios.

Aloísio Flávio Ferreira de Almeida e Carlos Otávio ferreira de Almeida (2013, p. 19) observam, deveras, que: “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”.

Vale destacar que o anexo único de que trata o § 1º do artigo 2º da Lei complementar nº. 62/1989 estabelece como coeficientes individuais de participação de cada Estado os que seguem: Acre - 3,4210; Amapá - 3,4120; Amazonas - 2,7904; Pará - 6,1120; Rondônia - 2,8156; Roraima - 2,4807; Tocantins - 4,3400; Alagoas - 4,1601; Bahia - 9,3962; Ceará - 7,3369; Maranhão - 7,2182; Paraíba - 4,7889; Pernambuco - 6,9002; Piauí - 4,3214; Rio Grande do Norte - 4,1779; Sergipe - 4,1553; Distrito Federal - 0,6902; Goiás - 2,8431; Mato Grosso - 2,3079; Mato Grosso do Sul - 1,3320; Espírito Santo - 1,5000; Minas Gerais - 4,4545; Rio de Janeiro -1,5277; São Paulo - 1,0000; Paraná -2,8832; Rio Grande do Sul - 2,3548; Santa Catarina -1,2798.

No entanto, ressalta-se que tais coeficientes foram estabelecidos por meio de acordos políticos realizados entre os entes federativos na época da edição da referida lei complementar, sem que fossem utilizados critérios objetivos equânimes e que realmente atendessem ao mandamento constitucional, conforme será explicitado mais adiante.

Quanto aos critérios de partilha do FPE e referidos coeficientes individuais dos Estados, até a presente data não foi editada lei que preceitue novos critérios, atualizando as regras de rateio à nova realidade socioeconômica dos Estados federados e Distrito Federal, havendo apenas projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional discutindo o assunto.

Já com relação à distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a referida lei complementar preceitua em seu artigo 3º que: “Ficam mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”.

No tocante à revisão desses critérios de rateio e distribuição do Fundo de participação dos Municípios, tem-se que, em 1997, foi editada a Lei Complementar nº. 91, a qual revogou tacitamente o conteúdo desse dispositivo legal, estatuinto novos critérios de rateio e distribuição dos recursos do FPM, atendendo ao mandamento legal.

Quanto aos demais artigos da Lei Complementar nº. 62/89 (artigos 4º ao 9º), há de se ressaltar que possuem caráter notadamente instrumental, não sendo necessária sua análise para fins do presente estudo. Nesse sentido, vale destacar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em acórdão no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº. 875 (2010, p. 165):

No tocante aos demais dispositivos da Lei Complementar nº. 62/1989 – os artigos 4º, 5º, 6º e 7º -, eles possuem natureza eminentemente instrumental – definição de prazos e formas para entrega dos recursos – em relação não apenas ao FPE, mas também ao FPM, de modo que formam um sistema normativo também com a Lei Complementar nº. 91/97, a qual, como já afirmado, hoje disciplina o FPM. Portanto, eventual declaração de inconstitucionalidade da totalidade do art. 2º, e tendo em vista a mencionada revogação do art. 3º, não teria o condão de retirar a importância normativa dos referidos dispositivos (artigos 4º, 5º, 6º e 7º).

Tem-se, portanto, que a Lei complementar nº. 62/89 traz alguns critérios de rateio dos recursos dos fundos de participação (FPE e FPM), mas deixa claro que esses critérios deverão ser revistos pelo legislador pátrio, a quem cumpriria criar, por meio de lei específica,

novos critérios, a fim de adaptar à atual realidade e conjuntura social e econômica dos entes federativos brasileiros.

Em relação aos critérios de partilha do FPM, a omissão legislativa foi suprida em 1997, com a edição da supramencionada Lei Complementar nº. 91, mas, quanto aos critérios de partilha do FPE, conforme já salientado, a omissão legislativa persiste até hoje, o que implica em desatualização dos antigos critérios e consequente desrespeito à vontade da norma constitucional prevista no artigo 161, II da Constituição Federal de 1988, o que fez com que alguns Estados interpusessem ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Nacional, questionando a constitucionalidade do citado art. 2º da Lei Complementar nº. 62 de 1989, conforme será explanado a seguir.

#### **4 O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DAS TÉCNICAS DE PARTILHA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO**

Vistos os critérios estabelecidos pela lei, tem-se que foram propostas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a constitucionalidade do § 2º da Lei complementar nº. 62/89, dentre elas uma ação de inconstitucionalidade por omissão diante da ausência de regulamentação pelo Poder Legislativo do artigo 161, II da Constituição Federal, pois se entendeu que os critérios trazidos por essa lei complementar eram pertinentes às realidades e ao contexto socioeconômico da época em que foi editada, não mais condizente com as realidades dos Estados brasileiros.

As ações diretas de inconstitucionalidades nº. 875, 2.727, 3.243 e 1.987 foram reunidas por conexão e julgadas conjuntamente em plenário pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, decidindo por sua procedência, declarou, em vinte e quatro de fevereiro do ano de dois mil e dez (acórdão DJ 07.05.2010), a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade de todo o artigo 2º da Lei complementar nº. 62 de 1989, com seus incisos I e II e parágrafos 1º, 2º e 3º, mantendo a vigência do dispositivo até 31 de dezembro de 2012.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que, embora a ADI 1.987 corresponda a uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de declaração da inconstitucionalidade por omissão em face de suposta inatividade do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 161, II da Constituição Federal, na verdade, sua pretensão principal é a

declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Lei Complementar nº. 62 de 1989, quanto ao não cumprimento do comando constitucional, assim como as outras ações diretas de inconstitucionalidade acima mencionadas (ADIs nº. 875, 2.727, 3.243).

De mais a mais, em consonância parcial com o entendimento do Procurador-Geral da República, o Supremo percebeu que não há omissão legislativa pura diante da existência da mencionada lei complementar, mas sim um atendimento insatisfatório ou incompleto da exigência constitucional (“omissão parcial”), e que há, de fato, fungibilidade entre essa e as demais ações diretas de inconstitucionalidade, em face da interligação entre os pedidos e as causas de pedir, o que ocasiona a necessidade de julgamento conjunto.

Em relação aos critérios de rateio e distribuição do Fundo de participação dos Municípios (FPM) a que alude o artigo 3º da Lei Complementar nº. 62/89 (“Ficam mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”), o Supremo Tribunal Federal entendeu que não há omissão legislativa, pois foi editada a Lei Complementar nº. 91 de 22 de novembro de 1997, a qual disciplinou, de forma diversa, todo o conteúdo do mencionado artigo 3º, revogando-o tacitamente.

Já especificamente quanto às normas de seu artigo 2º, os ministros entenderam que a Lei Complementar nº. 62/89, não cumpre com rigor o mandamento constitucional do artigo 161, II da Constituição Federal, ou seja, ao estabelecer normas sobre a entrega de recursos e critérios de rateios dos fundos de participação do Estado e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) não promove o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios.

Comentando referido julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, Marcos Mendes (2013, p. 14) afirma que a determinação do Supremo “abre uma janela de oportunidade para o aprimoramento do FPE, visto que, a despeito das resistências, novas regras terão que ser aprovadas, sob pena de extinção do fundo, o que inviabilizaria o funcionamento da administração pública em vários Estados”.

## **5 PROPOSTA DE CRITÉRIOS IGUALITÁRIOS DE PARTILHA DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E QUE ATENDAM AO EQUILÍBRIO SOCIOECONÔMICO DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO, EM PROL DA MANUTENÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

Não há dúvidas de que se deve promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes que compõem a Federação brasileira de acordo com as suas respectivas missões constitucionais. Entretanto, é de ver que existe certa tendência protecionista de voracidade de arrecadação entre os componentes do Estado Federado brasileiro, o que serve de mote para constantes tensões e conflitos judiciais, notadamente no Supremo Tribunal Federal, sobre a repartição de receitas, a exemplo das ações diretas de inconstitucionalidades que foram tratadas no tópico anterior.

Observa-se que, no atual contexto político brasileiro, as conglomerações partidárias que administram a União, as unidades federadas estaduais e os municípios disputam os recursos arrecadados, de forma que, a depender das circunstâncias, almejarão concentrar mais receitas ou, ao revés, distribuí-las, ou seja, por meio de um viés concentrador de receitas ou então distributivo, de acordo com seus próprios interesses e não com a devida isenção que deveria existir em prol dos interesses da nação e desenvolvimento do país, de forma igualitária e equânime, com redução das desigualdades regionais.

Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 190) trata da denominada “guerra fiscal”, salientando que: “É próprio do Estado Federal que as unidades federativas queiram progredir e, como tal, pretendam conceder incentivos de toda espécie para que possa haver o desenvolvimento regional.” Evidente o autor que “o interesse de uma unidade pode colidir com o de outra, o que dá origem à guerra fiscal”.

Abordando uma possível crise do federalismo fiscal - financeiro brasileiro por meio de uma análise institucionalista, Marcelo de Castro Callado (2001, p. 26), ao discorrer sobre a descentralização da arrecadação de impostos explica a “guerra fiscal”, asseverando que:

Com relação ao sistema tributário, o fato do processo de aplicação descentralizada das despesas ser ou não eficiente não está diretamente ligado ao processo de arrecadação de tributos. Ao se procurar deixar a arrecadação de tributos também descentralizada, corre-se o risco de ‘guerra fiscal’ entre as unidades federativas. No caso brasileiro, embora a maior parte das receitas seja obtida de forma centralizada, a ‘guerra fiscal’ ocorre devido ao sistema constitucional de repasse de arrecadação do governo central para os governos subnacionais. Isso possibilita às unidades subnacionais a prática de políticas de incentivos fiscais.

Nesse sentido, pode-se verificar o comportamento de algumas unidades da Federação, a exemplo dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, integrantes do Sudeste brasileiro, no sentido de que, não obstante sejam mais ricos e desenvolvidos do que os demais, desejarem sempre auferirem mais e mais recursos, em detrimento dos mais pobres.

Para se fugir do voluntarismo hermenêutico em relação a assunto que se mostra tão relevante para o plano Constitucional brasileiro, por tratar da própria existência da forma de Estado adotada pelo Poder Constituinte Originário, urge que se aponte um parâmetro seguro do qual resulte decisões previsíveis sobre a questão, quer seja no âmbito administrativo, legislativo ou judiciário.

Deve-se entender, evidentemente, que tal parâmetro foi apontado pela Constituição Federal de 1988, bastando apenas ao intérprete possuir a necessária humildade e honestidade intelectual na busca pela vontade da norma constitucional a ser interpretada.

Com efeito, conforme já mencionado, a Constituição Federal de 1988, em seu título I, que trata dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelece, no artigo 3º e incisos, seus objetivos fundamentais, ou seja, o que deve ser perseguido e alcançado pela Federação formada. Tais metas consistem em construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; por fim, promover o bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, origem, sexo, idade cor ou qualquer outra forma de discriminação.

Além disso, ressalta-se que, dentro do título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, a Constituição Federal, no *caput* de seu artigo 170, estatui que a ordem econômica brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, devendo observar alguns princípios, dentre os quais se destaca no inciso VII como um dos princípios gerais da atividade econômica, a “redução das desigualdades regionais e sociais”, no exato intuito de assegurar a todos uma existência digna.

Os princípios da República Federativa Brasileira são os critérios que devem ser adotados para se repartir receitas, bem como estabelecer fundos de participações igualitários. Dessa forma, uma repartição de receitas jamais poderá ser feita tendo como argumento a capacidade de produzir riqueza do ente político, a exemplo do que produzisse ou arrecadasse mais (por exemplo, o Estado de São Paulo) ter que receber mais, ao passo que o que produzisse ou arrecadasse menos dever receber menos (por exemplo, o Estado mais pobre e menos desenvolvido da Federação). Isso só aumentaria ainda mais as desigualdades regionais e socioeconômicas existentes entre os entes da Federação.

Tal disposição que se baseia apenas no critério econômico não é justa, pois vários fatores, além do trabalho, fazem uma pessoa, leia-se, um ente político, gerar mais riqueza do

que outros. De mais a mais, a Constituição Federal é clara ao perseguir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais; da mesma forma, estabelece que o Estado brasileiro deve ser constituído por uma sociedade justa e solidária.

Dessa forma, o raciocínio descrito anteriormente deve ser o inverso, de sorte que o ente que gera mais riqueza não precisa receber tantos recursos advindos da arrecadação, em relação ao que gere menos, sendo este o que deve auferir mais recursos, a fim de atingir o mesmo ritmo produtivo do outro, na busca de diminuir as desigualdades socioeconômicas existentes.

Dessa maneira, o Produto Interno Bruto (PIB) ou a mera renda per capita do ente político não se prestam como critérios de repartição das receitas tributárias arrecadas por referidos fundos, porquanto se baseiam em um dado meramente econômico e não reduzem as desigualdades existentes, aumentando ainda mais o abismo que separam os entes ricos e mais desenvolvidos dos pobres e menos desenvolvidos. Utilizar-se de tais critérios seria o mesmo que distribuir mais pães para os abastados e menos pães para os que são miseráveis, o que seria um absurdo, pois os critérios de distribuição de receitas tributárias existem exatamente para fortalecer a autonomia dos entes federados e não o contrário.

Quanto a esse desequilíbrio horizontal existente no federalismo fiscal brasileiro, especificamente entre as unidades federativas do Brasil, Paulo Fernandes Machado (2007, p. 21) constata que “somente 7 estados apresentam pib per capita acima da média nacional, sendo que destes, 6 situam-se na região centro-sul, ficando a única exceção com o Amazonas.” O autor exprime ainda que “a desigualdade regional brasileira é histórica e fenômeno complexo de múltiplas causas”.

De igual forma, o critério populacional também não se configura como justo para partilha e distribuição das receitas dos fundos de participação entre os entes federados, pois dois Estados com a mesma população podem possuir índices de riqueza e desenvolvimento totalmente distintos.

Ressalta-se, contudo, que, conforme já citado, o Código Tributário Nacional tratou do critério de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) nos artigos 88 a 90 e utilizou para tanto, fatores representativos da população (art. 89) e do inverso da renda per capita (art. 90). Com relação a esse último, o parágrafo único do artigo 90 estabelece que “determina-se o índice relativo à renda per capita de cada entidade participante, tomando-se como cem a renda per capita média do país.”

Marcos Mendes (2013, p. 14), por sua vez, anuncia que “as cotas do FPE devem ser calculadas com base na efetiva receita dos Estados, observada nos anos anteriores em vez de recorrer a parâmetros populacionais ou socioeconômicos”, argumentando, para isso, que “o novo FPE deve ter um desenho suficientemente flexível para não se tornar ultrapassado quando da aprovação de uma possível reforma tributária ou da elevação da receita de royalties do petróleo advindas da exploração da camada pré-sal”, o que, segundo ele, alteraria substancialmente a capacidade fiscal dos Estados. No entanto, tal critério mostra-se insuficiente, conforme será explanado mais adiante.

Wilsimara Rocha (2012, p. 28) aborda que há vários projetos de lei tramitando no Congresso Nacional que propõem novos critérios de partilha dos recursos do Fundo de participação dos Estados (FPE), os quais foram sintetizados e classificados em três grupos:

a) devolutivos – projetos que transferem recursos para o estado onde ocorreu a arrecadação; b) uniformes – projetos que partilham montantes iguais entre todos os entes federativos; c) preventivos – projetos que constituem fundos cujo objetivo é diminuir as oscilações das transferências ao longo do ciclo econômico.

Analisando os três grupos classificadores dos novos critérios de rateio propostos pelos projetos de lei que estão em tramitação no Congresso Nacional, verifica-se que nenhum deles se revela plenamente justo, correto ou igualitário, se considerados isoladamente.

Assim, não se deve utilizar de critérios que sejam meramente “devolutivos”, que consistem em partilhar as receitas tendo em vista a arrecadação tributária do ente, já que os tributos cujo produto da arrecadação compõe os fundos de participação objetos de estudo não pertencem aos Estados ou mesmo aos Municípios, mas sim à União; nem meramente “uniformes”, que implica em ratear as receitas do fundo de forma igual para os entes, pois isso só aumentaria as desigualdades existentes; nem, tão pouco, “preventivos”, atendendo-se às oscilações de transferências ao longo do tempo, avaliadas por meio de avaliações e revisões anuais, com ajuste gradativo às variações no contexto local e regional, minimizando o risco de crise em decorrência de reduções bruscas nos montantes recebidos. (AMORIM ROCHA, 2012, p. 7 e 8)

Nenhum dos supramencionados critérios apresentam-se, *per si*, como equânimes a servirem de parâmetros para a realização do referido rateio, devendo-se, para atender a igualdade almejada pela Constituição Federal, estar atento a todas as variáveis existentes e

não apenas a critérios meramente teóricos e insuficientes para demonstrar com eficácia a realidade dos entes.

Com relação à necessária mudança nos critérios de rateio do Fundo de participação dos Estados (FPE), Wilsimara Rocha (2012, p. 28) sintetiza as variáveis propostas que servem como indicadores para o cálculo dos novos coeficientes de partilha do mencionado fundo, entendendo que cada uma possui um peso específico que influencia no resultado final, quais sejam: “área geográfica, população, inverso da renda per capita, áreas de conservação, terras indígenas, taxa de analfabetismo, índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb), mortalidade infantil, saneamento básico, receita tributária per capita e PIB per capita”.

Nesse passo, cumpre ao Poder Legislativo e, eventualmente, ao Poder Judiciário quando estiver diante de uma demanda sobre o assunto, buscar o auxílio de vários dados e informações, notadamente nas ciências humanas, para a qual uma análise estritamente econômica e a utilização da economia representam fatores importantes, mas não devem ser determinantes.

Propõe-se como critério de rateio ou partilha das receitas tributárias, a análise conjunta, dentro da realidade de cada Estado, da renda *per capita* e do índice ou indicador de desenvolvimento humano (IDH), pois esse, sem dúvida, reflete um critério justo, eficaz e equânime para se repartir as receitas do fundo de participação, haja vista que parte do elemento mais importante de qualquer Estado, qual seja: a pessoa humana. Nas palavras de Melhem Adas (1998, p. 205):

O **PNB per capita** não é, por si só, um dado suficiente para se avaliarem as condições socioeconômicas de um país, pois, por ser uma média, pode falsear a realidade, na medida em que a renda nacional não é distribuída igualmente entre todos os habitantes. Esse dado é eficaz para avaliar a **relação entre a produção de bens e serviços** de um país, representados monetariamente, e o total da população. Ele mostra *quanto da produção de um país caberia, teoricamente, a cada habitante em dólares.* [...] Diante da insuficiência do PNB *per capita* para avaliar o nível de bem-estar social atingido por um país ou sociedade, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) criou o **IDH – Indicador de Desenvolvimento Humano** (em inglês, HDI – Human Development Index), cujo cálculo baseia-se em três indicadores socioeconômicos de um país: a expectativa de vida ao nascer; o nível de instrução, representado pelo índice de analfabetismo dos adultos e pela média dos anos de estudo; o PIB *per capita*. (Grifo original)

Por conseguinte, um Estado que possuísse IDH mais baixo deveria receber mais transferência de recursos tributários advindos do FPE do que um Estado que possuísse um IDH mais alto, exatamente por deter nível de bem-estar social menor do que o mais

desenvolvido, necessitando, conseqüentemente, de mais recursos financeiros para suprir as necessidades da população, seja por meio da prestação de serviços públicos ou outras atividades, de forma a atender o interesse público ou coletivo em geral.

Deveras, também é fundamento da República Brasileira a dignidade da pessoa humana, sendo certo que essa também deve servir de parâmetro ou critério ao hermeneuta, quando for concretizar os desígnios constitucionais que dizem respeito à repartição de receitas entre os entes federados, haja vista que, inevitavelmente, irá refletir no bem-estar social. Em outras palavras, um critério social e humano atende muito mais aos reclames e objetivos do Constituinte brasileiro do que um dado matemático, o qual realmente pode representar uma situação falsa ou inexistente.

A busca por um equilíbrio socioeconômico em relação às repartições de receitas tributárias não se trata meramente de uma burocracia administrativa, mas sim de um elemento essencial para se construir uma sociedade justa e reduzir as desigualdades, ao mesmo tempo, promove a dignidade humana, pois é com este dinheiro que as pessoas terão saúde, poderão se educar e assim qualificarem-se profissionalmente para, em última análise, terem a fome saciada e também poderem contribuir para a riqueza da nação, preservando a forma federativa de Estado estabelecida no Art. 1º da Constituição Federal de 1988, na tentativa de preservação e manutenção do Federalismo fiscal brasileiro.

Realmente, não se deveria cogitar da existência de uma Federação na qual os entes que a integram (ditos federados) estejam em constante e permanente desequilíbrio socioeconômico. Cumpre, portanto, aos Poderes Constituídos tomarem atitudes isentas, por meio de posturas que busquem verdadeiramente reduzir as desigualdades regionais existentes, na tentativa de manter, desenvolver e fortalecer o Federalismo Fiscal Brasileiro.

Conforme analisado, o Poder Judiciário, ao decidir as referidas ações diretas de inconstitucionalidade, já fez a sua parte, cumprindo seu papel de guardião da Constituição, eis que, verificando que os critérios de rateio do fundo de participação dos Estados não atendem à realidade socioeconômica brasileira dos dias atuais e descumprem, portanto, aos ditames constitucionais, declarou a inconstitucionalidade da disposição legal do artigo 2º da Lei Complementar nº. 62 de 1988, com modulação dos efeitos de sua decisão, pela qual o dispositivo questionado somente teria validade até 31 de dezembro de 2012.

Viu-se que o prazo de validade do dispositivo legal mencionado já se expirou e até hoje nenhuma lei foi editada. Resta ao Poder Legislativo brasileiro cumprir a sua missão

constitucional, em defesa dos interesses da população brasileira e entes federados, e atender à real vontade das normas estatuídas pela Lei Maior do país, suprindo a omissão legislativa que perdura há tantos anos e elaborando a lei específica que trate sobre os novos critérios de partilha do fundo de participação do Estado (FPE), mas de forma efetivamente atenta às realidades existentes na conjuntura atual brasileira, deixando de lado interesses particulares ou político-partidários, buscando garantir um real e concreto equilíbrio socioeconômico entre as unidades que compõem a Federação, com eficiência e equidade, atendendo ao princípio da isonomia, e, assim, contribuir para a manutenção e expansão/desenvolvimento do Federalismo Fiscal Brasileiro.

## **CONCLUSÃO**

Foi realizada uma análise crítica dos critérios de partilha dos fundos de participação, juntamente com uma proposta para a manutenção e o desenvolvimento do federalismo fiscal brasileiro e, para isso, foram estudadas, primeiramente, as noções gerais do federalismo fiscal brasileiro, para depois ser realizado um estudo do fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), analisando-se algumas de suas características.

Posteriormente, abordou-se os critérios de partilha dos fundos de participação estabelecidos pela Lei Complementar nº. 62 de 1989 e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto às técnicas de partilha dos fundos de participação. Foram analisados alguns critérios de rateio dos recursos dos fundos de participação e feitas algumas sugestões para se atender ao equilíbrio socioeconômico das unidades da Federação.

Em conclusão, visualiza-se a importância de um estudo sobre o federalismo fiscal brasileiro, na medida em que funciona como mecanismo para reduzir as desigualdades entre os entes que compõem a Federação, por meio de uma política redistributiva de governo. Como a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel de entes federados, os quais são autônomos e possuem competências discriminadas constitucionalmente para realizarem as missões que a Constituição Federal lhes determina, não possuindo hierarquia entre si, faz-se de extrema importância mecanismos que procurem promover o equilíbrio federativo e equidade fiscal entre os entes políticos.

Entende-se que uma das formas de promover o federalismo fiscal é por meio de transferências governamentais, sejam elas horizontais ou verticais, entre as unidades

federadas e que os fundos de participação (FPE e FPM) servem para garantir que os entes políticos mais pobres e menos desenvolvidos possam ter recursos suficientes para realizarem suas atividades básicas em prol da população, por meio de redistribuição e transferência de recursos entre as esferas de governo.

Verifica-se, diante da importância de tais fundos de partilha para manutenção do federalismo fiscal brasileiro, que há a imposição constitucional de um equilíbrio socioeconômico com equalização e uniformidade entre os entes que compõem o pacto federativo e que, para que isso ocorra com efetividade, devem ser estabelecidos critérios de distribuição dos recursos dos fundos entre os entes a que se destinam, critérios esses que realmente atendam ao mandamento constitucional, de forma efetiva.

Percebe-se que não é fácil identificar quais os critérios de rateio dos fundos de participação que realmente atenderão, na prática, a vontade do legislador constituinte nacional. São inúmeros os critérios, indicadores e fatores que servem para aferir a necessidade dos entes, mas constatou-se, no entanto, que eles não se mostram equânimes, justos e corretos, se visualizados individualmente, sem que se leve em consideração outros indicadores.

Nesse contexto, foi proposto o índice de desenvolvimento humano (IDH) como um critério apto a alcançar o tão almejado equilíbrio socioeconômico entre as unidades da federação, podendo ser visto como um bom critério de rateio dos recursos dos fundos de participação entre os entes a que se destinam.

Nota-se que os critérios para partilha e transferência dos recursos desses fundos de participação devem estar atualizados com a realidade dos entes políticos, bem como da Federação brasileira como um todo e não podem os poderes constituídos, notadamente o Poder Legislativo e o Poder Judiciário ficarem alheios a tais transformações, sob pena de desrespeitarem a Lei Maior do Estado, que é a Constituição Federal.

Conclui-se, por fim, que o tema objeto da pesquisa possui grande importância para a manutenção e o desenvolvimento do federalismo fiscal brasileiro e compreensão da teoria constitucional tributária como um todo.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADAS, Melhem; ADAS, Sérgio. **Panorama geográfico do Brasil: contradições, impasses e desafios socioespaciais**. 3. ed. São Paulo: Moderna, 1998.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Método, 2012.

ALMEIDA, Aloísio Flávio Ferreira de Almeida; ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira. O equilíbrio federativo como desafio ao novo formato do fundo de participação dos Estados (FPE). **Revista fórum de Direito financeiro e econômico**. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 13-34, set. 2012, fev. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Constituição política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824)

\_\_\_\_\_. Lei nº. 5.172 de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm)> Acesso em: 21 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 62 de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de que tratam as alíneas A e B do inciso I da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp62.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 91 de 22 de novembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/leis-complementares-1/1997#content>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº. 875**. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=875&processo=875>> Acesso em: 18 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº. 875**. Inteiro teor do acórdão. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=875&processo=875>> Acesso em: 18 jun. 2013.

BRITO, Renan Moreira de Norões; MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo.

**Federalismo fiscal**: Distribuição de receitas e a isenção de tributos que compõem a receita de outros entes políticos. Artigo apresentado no XXII Encontro Nacional do CONPEDI. Curitiba, mai.-jun., 2013.

CALLADO, Marcelo de Castro. **A crise do federalismo fiscal-financeiro brasileiro**: uma análise institucionalista. Fortaleza, UFC, 2001.63p. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Ceará, 2001.

CHALFUN, Nelson. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Revista economia e sociedade**. Rio de Janeiro, v. 24. 2005.

CONTI, José Maurício Conti. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. In: 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ELALI, André. O federalismo fiscal brasileiro: algumas notas para reflexão. **Revista tributária e de finanças públicas**. São Paulo, ano 14, n. 70, v. 69, p. 7-25, set.-out. 2006.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S. Bugarin. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista brasileira de economia**. v. 61, n. 3, p. 271-300, jul.-set., 2007.

MACHADO, Paulo Fernando. O federalismo fiscal brasileiro e os desequilíbrios vertical e horizontal. **Movendo ideias**. Editora Unama Universidade da Amazônia, v. 12, n. 1, p. 17-26, jun. 2007.

MEDEIROS, André Antônio A. de. Reflexos políticos da derrocada do federalismo fiscal. **Revista de informação legislativa**. Brasília, ano 47, n. 185, p. 235-246, jan.-mar. 2010.

MENDES, Marcos. Decisão do STF abre janela para o aprimoramento: para dar conta dessa necessidade, as cotas do novo FPE devem ser calculadas exclusivamente com base na efetiva receita dos Estados. **Nordeste vinte e um**. Fundo da discórdia. v. 4, n. 43, p. 14. fev. 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Federalismo fiscal e pacto federativo. **Revista tributária e de finanças públicas**. São Paulo, ano 14, v. 69, p. 179-192, set.-out. 2006.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e planejamento econômico**. Brasília, v. 33, n. 3, p. 573-595, dez. 2003.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Org.) **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: Desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. Entrevista sobre os projetos de lei e os novos critérios para o FPE. In: Sindicato Nacional dos auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (Org.) **Tributação em revista**. Ano 18, n. 62, p. 6-12, abr.-jun. 2012.

ROCHA, Wilsimara. Fundo de Participação dos Estados (FPE): uma discussão sobre o atual modelo de partilha das receitas tributárias. In: Sindicato Nacional dos auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (Org.) **Tributação em revista**. Ano 18, n. 62, p. 24-31, abr.-jun. 2012.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova; GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da equidade e da eficiência dos Estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudos econômicos**. V. 36, n. 4, p. 803-832. out.-dez. 2006.