

# FEDERALISMO FISCAL, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CONSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE EM PROL DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Karla Marques Pamplona

## 1. Introdução

Este trabalho aborda as transferências intergovernamentais, em específico, os Fundos de Participação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal, levando-se em consideração o contexto jurídico-político do Estado brasileiro.

Desse modo, evidencia-se o papel fundamental das transferências intergovernamentais constitucionais na garantia da efetividade de direitos fundamentais, como o desenvolvimento regional e a cidadania.

Em seguida, realiza-se uma análise sobre os tipos e as características dos repasses intergovernamentais, sendo detalhado o procedimento dos Fundos de Participação.

Por fim, são apontados os desajustes nos critérios dos Fundos de Participação e expostas algumas sugestões de reformas e de medidas de equalização fiscal, com a finalidade de contribuir para a autonomia e a redução da desigualdade socioeconômica das entidades subnacionais pátrias.

## 2. Estado Democrático de Direito e Federalismo Fiscal: transferências intergovernamentais como instrumento de atenuação das desigualdades socio-econômicas regionais

A República Federativa do Brasil, consoante ressalta o art. 1º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, constitui-se em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Portanto, qualifica-se

como um Estado Federal, o qual garante a mínima autonomia aos seus entes políticos.<sup>1</sup>

No Estado Federal é de fundamental importância a autonomia financeira dos seus membros, a qual é assegurada mediante a discriminação de rendas.<sup>2</sup> Portanto, constitui-se em uma característica essencial desse modelo de Estado o federalismo fiscal, aqui compreendido como o conjunto das normas relativas à competência tributária, às transferências intergovernamentais e à distribuição intergovernamental de gasto público entre as entidades subnacionais.<sup>3</sup> Tais institutos são decisivos no equilíbrio financeiro e na igualdade socioeconômica regional.

1. O Estado brasileiro possui os elementos mínimos exigíveis para ser considerado um Estado Federal, pois os seus entes políticos possuem a capacidade de auto-organização, autogoverno e autolegislação que lhes garantem moderada autonomia, conforme os arts. 18 a 30 e outros da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, ver: FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979, p. 54. Dalmo de Abreu Dallari (*Elementos da teoria geral do Estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 258-60.) elenca oito características essenciais do Estado Federal: a) os Estados-membros perdem a condição de Estado; b) a base jurídica do Estado Federal é a Constituição Federal; c) não há direito de secessão; d) apenas o Estado Federal possui soberania; e) as atribuições da União e das unidades subnacionais são fixadas na Constituição Federal por meio de distribuição de competências; f) cada esfera de competências se atribui renda própria; g) o poder político é compartilhado entre a União e as unidades federadas; h) os cidadãos do Estado que adere à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.
2. Há dois tipos de discriminação de rendas: pela fonte e pelo produto. A discriminação pela fonte consiste na competência tributária prescrita constitucionalmente aos entes políticos, enquanto a discriminação pelo produto da arrecadação constitui-se na distribuição constitucional da receita tributária entre os membros da Federação. Neste sentido, veja: OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 51.
3. Na mesma linha de pensamento, verificar: “[...] são as questões do federalismo fiscal, aqui entendido como o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a eles atribuídos”. PRADO, Sérgio. *EQUALIZAÇÃO E FEDERALISMO FISCAL: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006. O modelo de federalismo fiscal é “tomado genericamente como desenho institucional que privilegia a descentralização - de atribuições e de receitas - às entidades subnacionais”. GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica disciplinar. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004.

No entanto, percebe-se claramente que o atual sistema constitucional tributário não é suficiente para promover uma capacidade financeiro-econômica proporcional entre os entes federativos. Em que pese o avanço na Constituição Federal de 1988, pertinente ao alargamento das bases tributárias dos Estados e dos Municípios e à forte ampliação das percentagens do repasse da receita dos impostos federais mediante fundos constitucionais, a aptidão fiscal dos entes federativos não é equânime, sendo a União a maior beneficiada.

Nos últimos anos houve uma constante centralização do poder tributário por parte da União, intensificando o desequilíbrio vertical federativo, conforme corrobora o Relatório do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário Brasileiro (IBPT).<sup>4</sup> A arrecadação dos tributos federais em 2007 alcançou 70,51% do total da carga tributaria (36,08%), enquanto os tributos estaduais e municipais obtiveram, respectivamente, 25,28% e 4,21%. Em 2006, a média de arrecadação tributária das três esferas foi semelhante 69,78% (União), 25,91% (Estados) e 4,30% (Municípios).<sup>5</sup> Essa situação decorreu do constante aumento dos impostos federais, além da intensa multiplicação das contribuições (sociais, de intervenção no domínio econômico e corporativas),<sup>6</sup> cuja receita não é compartilhada com as demais unidades subnacionais, salvo poucas exceções.

4. AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi. Carga tributária brasileira atinge o índice de 36,8% do PIB em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual. Disponível em <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em 31 mar 2008.

5. Percentualmente, os tributos federais cresceram 14,05%, os estaduais 10,13% e os municipais 10,32%; em valores nominais, os tributos federais tiveram crescimento de R\$-80,19 bilhões, os estaduais R\$-21,47 bilhões e os municipais 3,63 bilhões. AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi. Op. cit.

6. Nos últimos anos verificou-se a proliferação das contribuições de competência da União, haja vista a menor rigidez do processo legislativo comparado à instituição de novos impostos, além disso, houve constante ampliação do seu âmbito de incidência e aumento de sua alíquota. De 1988 até 2008 foram instituídas 16 emendas constitucionais relativas a essa espécie tributária: EC n. 03, de 18 de março de 1993, EC de Revisão n. 01, de 02 de março de 1994, EC n. 10, de 07 de março de 1996, EC n. 12, de 16 de agosto de 1996, EC n. 14, de 13 de setembro de 1996, EC n. 17, de 25 de novembro de 1997, EC n. 20, de 16 de dezembro de 1998, EC n. 21, de 19 de março de 1999, EC n. 27, de 22.03.2000, EC n. 31, de 18.12.2000, EC n. 33, de 12.12.2001. EC n. 37, de 13.06.2002, EC n. 39, de 20.12.2002, EC n. 41, de 31 de dezembro de 2003, EC n. 42, de 31 de dezembro de 2003, EC n. 44, de 30 de junho de 2004 e EC n. 47,

Ademais, houve o engessamento orçamentário federal, tendo em vista que grande parte da receita tributária tomou-se vinculada a específicas atividades socioeconômicas, impedindo o repasse para os demais entes federados.

Além disso, os impactos da globalização da economia agravam a disparidade socio-econômica local, tendo em vista que: 1) As regiões mais desenvolvidas são capazes de melhor extrair as vantagens da economia globalizada, em detrimento das regiões menos desenvolvidas; 2) Há forte tendência à limitação da tributação sobre o comércio exterior, uma importante fonte de receita, pois os fatos geradores migram com mais facilidade para outros países; 3) Existe a incapacidade de tributar satisfatoriamente as operações comerciais realizadas pela internet; 4) A redução das barreiras de comércio entre os países inviabilizam determinadas atividades empresárias, em face da concorrência estrangeira, aumentando o risco de isolamento econômico de algumas regiões; 5) Impulsiona-se a centralização tributária, aumentando o desequilíbrio vertical; 6) Promove-se crescente limitação à autonomia dos Estados nacionais; entre outros.<sup>7</sup>

Acrescenta-se, ainda, que o Brasil vem sofrendo constante mudança demográfica, decorrente da urbanização, o que promove a concentração da população nos Municípios e, por conseguinte, o aumento da demanda de prestação de serviços públicos básicos por essas unidades subnacionais nos campos da saúde, da assistência social, da educação etc., o que reivindica uma maior capacidade de gasto.

O quadro político também interfere no desequilíbrio regional socio-econômico, pois os conflitos políticos, na maioria das vezes,

de 05 de julho de 2005. Cumpre ressaltar, a título exemplificativo, que a contribuição social sobre o lucro (CSSL), teve a sua alíquota aumentada em 30% pela Emenda Constitucional de Revisão n. 01, de 02 de março de 1994, e a contribuição provisória sobre a movimentação financeira (CPMF), teve sucessiva prorrogação de sua vigência e aumento de sua alíquota inicial.

7. Neste sentido, veja: PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando (coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 51-54.

passam por cima do primado da solidariedade que deve orientar a relação entre as unidades federadas, intensificando a desigualdade horizontal. Exemplo clássico são as chamadas guerras fiscais travadas entre os Estados.<sup>8</sup>

Diante do contexto exposto, cabe ao Estado se organizar, de modo a assegurar a correção do desequilíbrio federativo e a redução da desigualdade socio-econômica regional.

Ressalta-se que o Estado brasileiro possui como seu fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), obtendo, portanto, o dever de garantir à sociedade os direitos fundamentais<sup>9</sup> sociais, econômicos e difusos, além dos civis e políticos, como a cidadania e o desenvolvimento do país (arts. 1º, II e 3º, II, da Carta Política), mediante a implantação e a execução de determinados programas governamentais estruturais.<sup>10</sup>

Assim, a política tributária ou o conjunto de medidas financeiras governamentais devem ser formulados mediante sua razão última, qual seja, a consolidação do desenvolvimento e da cidadania.

Compreende-se como desenvolvimento<sup>11</sup> a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, viabilizando a liberdade política, as oportunidades nas áreas de saúde e educação, aumentando o poder de consumo, garantindo a transparência dos atos públicos e a se-

- 
8. A guerra fiscal consiste na instituição de incentivos fiscais pelos Estados, no intuito de atrair novas sociedades empresárias, inclusive, indústrias, para fomentar o seu desenvolvimento econômico. Neste sentido, ver: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 183-184.
  9. Os direitos fundamentais são compreendidos, neste trabalho, como o conjunto de direitos que compartilham o universo moral da dignidade da pessoa humana, decorrentes de decisão política da nação, portanto, prescritos, expressa ou implicitamente, na Constituição Federal de 1988. COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 1-68; VIEIRA, Oscar Vilhena. *Direitos Fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.
  10. FARIA, José Eduardo. Judiciário e desenvolvimento econômico. In: *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19-25; KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002, p. 72-73.
  11. SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 51-58.

gurança social etc., e não apenas a estabilização ou o crescimento econômico. Ressalta-se que o crescimento econômico<sup>12</sup> é apenas uma parcela da idéia de desenvolvimento, visto que este implica em transformações dinâmicas, contínuas e amplas na sociedade, de nível econômico, social e cultural.<sup>13</sup>

Nessa conjuntura, as transferências intergovernamentais, as quais consistem em repasses da receita tributária entre as unidades subnacionais, detêm a relevante função social de equalização fiscal e de redução da desigualdade socioeconômica regional.

Desse modo, as transferências intergovernamentais devem ser estabelecidas pelo Estado Federal Pátrio sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, obtendo como finalidade precípua a equânime distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos no intuito de lhes garantir a autonomia financeira e a possibilidade de desenvolvimento proporcional, e, assim, atribuir condições político-sociais igualitárias entre os cidadãos brasileiros.

### 3. As transferências intergovernamentais

Existem, basicamente, três critérios distintos para distinguir as transferências intergovernamentais.<sup>14</sup>

Quanto à natureza, as transferências intergovernamentais podem ser *obrigatórias*, *automáticas* ou *constitucionais*, quando já estão previstas no Texto Constitucional e, desse modo, devem

---

12. Crescimento significa para alguns autores todas as formas de progresso econômico ou as transformações estruturais em países em desenvolvimento ou até mesmo incremento, em longo prazo, da população e do produto *per capita*. Neste sentido, consultar Carla Abrantkoski Rister, na obra *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-12.

13. Sustentam a distinção entre crescimento e desenvolvimento os seguintes autores: GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*, p. 7-14; NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento econômico: Um retrospecto e algumas perspectivas. Regulação e Desenvolvimento*. p. 16-28; RISTER, Carla Abrantkoski. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-12; SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 51-58.

14. DI PIETRO, Juliano. Repartição das receitas tributárias: a repartição do produto da arrecadação. As transferências intergovernamentais. In CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. São Paulo: Manole, 2004, p. 71.

ser automaticamente repassadas as receitas tributárias às entidades subnacionais especificadas, independentemente de autorização. Por exemplo: as transferências previstas nos arts. 157 a 159 da Constituição Federal de 1988. Também podem ser *discricionárias* ou *voluntárias*, quando as transferências da receita tributária dependem de decisão de autoridade, podendo ser modificadas conforme as circunstâncias. São exemplos as transferências mediante convênios.

Pode haver casos em que o procedimento de transferência intergovernamental é misto, existindo uma primeira etapa, na qual a norma constitucional prevê o repasse da receita a outro ente federativo de forma obrigatória, e uma segunda etapa, na qual esta última entidade subnacional fica incumbida à transferência de parcela da receita a outros entes federados. Adequa-se a essa hipótese o procedimento dos Fundos de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), os quais possuem uma primeira fase cuja transferência é obrigatória, sendo prescrita no art. 159, I, c, da Constituição da República, e uma segunda fase consistente na distribuição da receita, a qual é realizada com base em programas de financiamento ao setor produtivo a serem previamente analisados e aprovados pelo órgão competente.

No que pertine ao destino dos recursos, as transferências podem ser *vinculadas* ou *condicionadas* e *não-vinculadas* ou *incondicionadas*. As primeiras consistem no repasse dos recursos às unidades federadas com destinação específica afetada, ou seja, a receita deve ser aplicada em determinada atividade socio-econômica, fundo ou serviço público específico. São exemplos: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Sistema Nacional de Saúde etc. As transferências não-vinculadas, por sua vez, são caracterizadas pelo repasse de recursos às unidades federadas, sem destinação específica, existindo plena autonomia para utilizá-los, como ocorre com os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), previstos no art. 159 da Carta Política.

Em relação à forma, as transferências podem ser *diretas*, quando prescindem de qualquer intermediação, como os repasses regulados nos arts. 157 e 158 da Constituição Federal, e *indiretas*,

quando demandam a realização de fundos, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

José Maurício Conti<sup>15</sup> acrescenta, ainda, o critério da cooperação ou das unidades envolvidas nas transferências, decorrente do moderno federalismo,<sup>16</sup> distinguindo-as em: *cooperação vertical*, quando o repasse de recursos ocorre entre unidades de grau diverso, e *cooperação horizontal*, quando a transferência da receita se dá entre entes políticos de mesmo grau.

Além dessas classificações, Sérgio Prado<sup>17</sup> prevê mais três modalidades de transferências intergovernamentais: as *devolutivas*, as *redistributivas* e as *compensatórias*.

As transferências devolutivas são aquelas cuja receita é devolvida aos entes políticos que possuem relação direta com o fator gerador da tributação, conforme acontece com o Imposto sobre veículos automotores (IPVA), de competência dos Estados, em que deve ser repassado 50% da receita aos Municípios cujos veículos foram licenciados em seu território (art. 158, I, da Constituição). Da mesma forma, sucede com o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto de Operações Financeiras (IOF) sobre a operação do ouro, nos termos dos arts. 153, § 5º, e 158, II.

As transferências redistributivas, por sua vez, são aquelas distribuídas aos Municípios e aos Estados de acordo com algum critério vinculado à promoção do equilíbrio econômico entre eles.

Por fim, as transferências compensatórias consistem nas receitas transferidas como compensação de perdas de receita dos entes políticos. Por exemplo: o caso da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool com-

15. CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

16. O Estado Federal brasileiro é caracterizado como cooperativo, pois a Constituição Federal de 1988 dá ênfase na cooperação e na solidariedade entre as unidades federadas e na superação das desigualdades regionais, conforme corrobora o art. 3º, inciso I, II e III da referida Carta Política. Neste sentido, consultar: BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 145-56.

17. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 33-43.

bustível (CIDE-combustíveis), em que parte da receita é repassada para os Estados como modo de compensar a perda do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), em face da instituição de imunidade desse imposto sobre as mercadorias destinadas ao exterior (art. 159, III, da Constituição Federal).

As transferências intergovernamentais não são novidades da Carta Política de 1988, pelo contrário, elas aparecem no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que de modo tímido, desde a Constituição Federal de 1934, nos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, mediante a modalidade obrigatória ou automática. O Imposto de Indústrias e Profissões de competência dos Estados deveria ser compartilhado por este e pelos Municípios em partes iguais e o produto dos impostos residuais da União ou dos Estados deveria ser compartilhado entre as três esferas do governo.<sup>18</sup>

A Carta Política de 1937 não promoveu modificações em relação às transferências intergovernamentais. Mas a Constituição de 1946 introduziu novidades, conforme o art. 15, III, §§ 2º e 4º, determinando o repasse de 10% da receita do imposto de renda da União aos Municípios e o compartilhamento de 60% da receita do imposto sobre combustíveis entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Ademais, a Emenda Constitucional n. 5, de 1961, ao alterar o art. 15, § 5º, da Constituição de 1946, promoveu o aumento de 15% da participação dos Municípios sobre a receita da União proveniente do imposto sobre a renda.

Assim, houve sucessivas modificações no sistema das transferências intergovernamentais nas Constituições posteriores, promovendo uma gradativa mudança de um federalismo fiscal inicialmente centralizado para um federalismo fiscal cooperativo e de integração.

---

18. Neste sentido, consultar: CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 62-3.

No atual sistema constitucional financeiro, vislumbra-se a existência de transferências intergovernamentais diretas e indiretas, condicionadas e incondicionadas, nos arts. 157 a 159.

No art. 157 da Carta Política estão discriminadas as transferências intergovernamentais automáticas, diretas e incondicionadas dos Estados e do Distrito Federal: a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; b) 20% do produto da arrecadação do imposto que a União instituir sob a competência residual (art. 154, I); c) 30% da receita do IOF incidente sobre o ouro como ativo financeiro, nos moldes do art. 155, § 5º, I; d) 10% da arrecadação do IPI, proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados.

No art. 158 da Constituição estão prescritas as transferências intergovernamentais automáticas, diretas e incondicionadas dos Municípios: a) o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR), incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; b) 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; c) 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios; d) 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS); e) 70% da receita proveniente da incidência do IOF sobre a operação de ouro; f) 25% da arrecadação do IPI pelos Estados (10%), relativos às exportações de produtos industrializados.

No art. 159 da Lei Maior constam reguladas as seguintes transferências intergovernamentais automáticas: os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (art. 159, I, a), os Fundos de

Participação dos Municípios (art. 159,1, *b*) e os Fundos de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

A Constituição prevê, nos demais dispositivos, diversas espécies de Fundos Constitucionais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (art. 60 do ADCT), o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79 a 83 do ADCT) e o Fundo Nacional de Saúde (art. 77 do ADCT), entre outros.

#### 4. Os Fundos de Participação dos Municípios e os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal

Os Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são caracterizados como espécies de transferências intergovernamentais automáticas, diretas e incondicionadas, sem necessidade de contrapartida. Isto porque o repasse da receita tributária está devidamente definido na Constituição Federal de 1988 (reguladas no art. 159,1, *a* e *b*), sendo identificadas as percentagens e de que maneira deverá ser distribuído o recurso entre as unidades subnacionais. Logo, o procedimento de transferência é realizado automaticamente, sob o auxílio do Tribunal de Contas da União, não sendo exigida nenhuma condição. Os recursos são transferidos sem qualquer vinculação, sendo totalmente livres para serem administrados pelos entes federados e aplicados em quaisquer finalidades de interesse público.

Vale atentar para o fato de que a Constituição Federal de 1988 indica até mesmo o índice das transferências, sendo uma peculiaridade do Estado brasileiro, o que dificulta a alteração e a consequente adequação, conforme as mudanças socio-econômicas das entidades subnacionais e da União.

Os Fundos de Participação são compostos pelas seguintes receitas tributárias:

- a) o Fundo de Participação dos Municípios é composto por 22,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) e do

Imposto de Produtos Industrializados (IPI), calculados sobre a receita líquida, que consiste no resultado da receita bruta dos referidos impostos, abatidos os incentivos fiscais, as restituições e os impostos sobre a renda pertencentes aos Estados e aos Municípios, nos termos do arts. 157, I, e 158, I, da Carta Política;

b) os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal são formados por 21,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), calculados sobre a receita líquida, que consiste no resultado da receita bruta dos referidos impostos, abatidos os incentivos fiscais, as restituições e os impostos sobre a renda pertencentes aos Estados e aos Municípios, nos termos do arts. 157, I, e 158, I, da Carta Política.

A distribuição dos Fundos de Participação ocorre da seguinte maneira:<sup>19</sup>

a) quanto ao Fundo de Participação dos Municípios, os arts. 90 e 91 do CTN estabelecem que 10% devem ser compartilhados entre os Municípios das Capitais e 90% entre os Municípios restantes. A parcela referente aos Municípios das Capitais deve ser distribuída, conforme um coeficiente individual de participação, fruto do fator “representativo da população” e do fator “representativo do inverso da renda *per capita*” do respectivo Estado em que o Município se localiza. Já os 90% são distribuídos, segundo um coeficiente individual de participação, regulamentado pelo Decreto n. 86.309/81;

b) em relação aos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o art. 2º, I e II, determinam que 85% serão distribuídos entre os entes federados integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15%, aos Estados das regiões Sul e Sudeste. Depois dessa fase, cumprem-se os arts. 88 a 90

---

19. CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 87-95.

do CTN, que determinam a distribuição de 5% proporcionalmente à superfície de cada entidade participante (prevista pelo IBGE), e 95%, proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita* de cada entidade participante (indicada pela FGV).

O cálculo das quotas dos Fundos de Participação é realizado pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 161, parágrafo único, da Constituição da República.

Em uma análise ampla do fenômeno dos Fundos de Participação, pode-se identificar duas etapas: 1ª) O Tribunal de Contas da União calcula a composição financeira dos Fundos de Participação, decorrente da receita tributária da União (IR e IPI); e 2ª) O Tribunal de Contas da União repassa a quota dos Fundos de Participação às unidades subnacionais.

Impende chamar atenção que durante o procedimento dos Fundos de Participação, os recursos alteram a sua natureza. Na primeira etapa, as receitas tributárias são federais, enquanto, na segunda etapa, as receitas podem ser estaduais, municipais ou distrital, segundo a esfera governamental as quais foram destinadas (Estados, Municípios ou Distrito Federal).

Por fim, elucida-se que os Fundos de Participação estão sujeitos ao controle interno e externo. O controle interno é realizado pela Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda, ao passo que o controle externo é desempenhado pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União.

## 5. Pontos negativos dos Fundos de Participação e propostas de modificação dos critérios em prol do desenvolvimento regional

Não obstante a vantagem de existir no atual sistema constitucional brasileiro critérios de redistribuição inter-regional de recursos, como os Fundos de Participação, estes não atendem aos requisitos da equalização fiscal e da homogeneidade na capacidade

de gastos das entidades subnacionais, sendo alta a disparidade do desenvolvimento socio-econômico regional.

Há diversos fatores que contribuem para que os Fundos de Participação não consigam atender à sua função precípua de distribuição equânime da receita para atenuação da desigualdade regional. Primeiramente, evidencia-se que os critérios estipulados pela Lei Complementar n. 62/1989 e pelo Código Tributário Nacional são defasados e não se coadunam com os princípios do Estado Democrático de Direito.

Como visto, são três os fatores que determinam a distribuição dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal: 1) a superfície territorial; 2) a população; e 3) a renda *per capita*. Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios, leva-se em consideração dois fatores: 1) a população; e 2) renda *per capita*.

Tais fatores são insuficientes e ineficazes para dimensionar o nível de desenvolvimento de cada unidade subnacional, lembrando-se que a compreensão de desenvolvimento, neste trabalho, é ampla, levando-se em consideração não apenas o crescimento econômico, mas, sobretudo, as condições estruturais sociais e culturais, como a assistência médica, a educação, a segurança, a alimentação adequada, o saneamento básico etc., de modo a assegurar a boa qualidade de vida dos cidadãos.

Os critérios tradicionais da população, da renda *per capita* e do território não conseguem realizar uma distribuição equânime, segundo a real necessidade de gasto de cada ente político para implementar direitos fundamentais sociais prementes, visto que escamoteiam aspectos primordiais, como o nível de criminalidade, de educação fundamental e superior, de longevidade e do emprego, entre outros.

A real e concreta necessidade de gasto das unidades subnacionais não depende apenas do tamanho do território, da quantidade da população ou da renda *per capita*, mas da demanda de serviços públicos essenciais a que as entidades federadas são obrigadas a atender no intuito de garantir o seu desenvolvimento e o bem-estar de seus cidadãos.

O critério de distribuição de renda pautado na quantidade da população é tradicional e arcaico, sendo fruto de uma política macroeconômica, e não se adequa ao paradigma do Estado Democrático de Direito. Desse modo, é urgente e necessária a alteração da legislação brasileira.

Seria mais justo e equânime se o critério para a distribuição da receita dos Fundos de Participação se pautasse, principalmente, no *atraso econômico-social*, haja vista que tornaria mais efetivo o proporcional desenvolvimento regional. Cumpre esclarecer que esse critério é utilizado em alguns países, como a Alemanha e a Índia.<sup>20</sup>

Desse modo, poder-se-ia aplicar indicadores sociais apropriados para abalizar o nível de desenvolvimento das entidades federadas, como o índice de Desenvolvimento Humano dos Estados, definido pelo Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o índice de Condições de Vida (IVC), criados pela Fundação João Pinheiro (FJP) em associação com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros.

O índice de Desenvolvimento Humano foi criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, para ser uma medida geral e sintética do desenvolvimento humano, levando em consideração três indicadores: a renda, a longevidade e a educação. Em suma, a renda é avaliada com base no PIB *per capita*, corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país; a longevidade pauta-se nos números de expectativa de vida ao nascer; e a educação é deduzida pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.<sup>21</sup>

Com base no IDH do PNUD, a FJP, em associação com IPEA, lançou em 1996 dois novos indicadores de desenvolvimento humano de nível local: o IDH-M e o IVC, os quais possuem critérios metodológicos diversos. Percebe-se que o IDH-M leva em consideração os três fatores do IDH do PNUD, quais sejam, a renda, a longevidade

20. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 97-139; 335-86.

21. Relatório de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2007. Disponível em <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em 31 mar. 2007.

e a educação, enquanto o IVC, além dessas dimensões, pauta-se, ainda, na habitação e na infância.<sup>22</sup>

É cediço que os referidos indicadores não são capazes de retratar todos os relevantes aspectos de desenvolvimento das unidades subnacionais, mas pelo menos acrescentam dois fatores importantes vinculados à efetividade da dignidade: a educação e a longevidade.

Além disso, cumpre esclarecer que tais indicadores possuem certa defasagem em sua fórmula, pois dependem em alguns aspectos dos censos demográficos do IBGE, os quais são realizados na média de 10 anos. No entanto, ainda são considerados bons indicadores do desenvolvimento das entidades subnacionais, por considerarem aspectos sociais relevantes.

Para uma melhor visualização do estágio de desenvolvimento das unidades subnacionais, seria interessante a conjugação de indicadores sociais. Além dos já mencionados, seria viável a utilização do Percentual de Cobertura do Programa de Saúde da Família (PSF), criado em 1994 pelo governo federal, mediante o Ministério da Saúde, visto que abordaria o aspecto da saúde pública. Esse indicador analisa o grau de cobertura das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos na população local, centralizando-se na saúde da família, no ambiente físico e social familiar. A estratégia da saúde da família substitui o antigo conceito de saúde pública restrito ao ambiente hospitalar.

A taxa de analfabetismo das pessoas com mais de 15 anos, realizado pelo IBGE, e o índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) também poderiam ser levados em conta.

Portanto, há diversos indicadores sociais que poderiam colaborar em uma melhor análise do grau de desenvolvimento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os quais poderiam ser utilizados no procedimento dos Fundos de Participação, con-

22. Veja: NAJBERG, Sheila; OLIVEIRA, André de Souza. Políticas Públicas: o índice de Desenvolvimento Humanos (IDH) e variantes. In: Informe - SF, n. 19, Out. 2000. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 15 jan. 2008.

tribuindo, desse modo, para a distribuição equânime das rendas tributárias.

Ademais, em que pese à insuficiência do critério dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de gerar a devida equalização fiscal das unidades subnacionais, por não levar em consideração o conceito amplo de desenvolvimento, observa-se que a legislação sofreu pouquíssima modificação.

Atente-se para o fato de que as leis que regulam o procedimento dos Fundos de Participação (Leis Complementares n. 61 e 62, de 1989, e 91, de 1997, e Lei n. 5.172, de 1966 - Código Tributário Nacional) são muito antigas e não se encontram mais adequadas à atual realidade socio-econômica dos entes políticos.

É totalmente esdrúxula a utilização até os dias atuais dos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal, estipulados no Anexo da Lei Complementar n. 62 de 1989.

Tudo isso realça a necessidade urgente de modificar a legislação que disciplina o procedimento dos Fundos de Participação.

Ademais, a rigidez do processo legislativo para regulamentar o procedimento das repartições das receitas tributárias, determinada pelo art. 161 da Constituição Federal de 1988 (que exige Lei Complementar), dificulta a adequação constante das percentagens e critérios das transferências, de acordo com as mudanças das circunstâncias socio-econômicas das unidades subnacionais, as quais implicam diretamente na capacidade de gasto destas.

Do mesmo modo, entende-se como um excesso de cautela do legislador constituinte a estipulação dos índices dos repasses das receitas tributárias no Texto Constitucional. Tal peculiaridade do sistema constitucional financeiro brasileiro engessa o procedimento das transferências intergovernamentais, inclusive dos Fundos de Participação, tendo em vista o processo legislativo dificultoso da Emenda Constitucional.

Houve um zelo demasiado do legislador constituinte que acabou prejudicando a equalização fiscal, pois nos últimos vinte anos, dificilmente, modificaram-se as transferências governamentais. Ao par disso houve uma intensa alteração do contexto socio-econômico das pessoas jurídicas de direito público.

Nos países em que há razoável homogeneidade socio-econômica dos Estados-membros, vislumbra-se a maior mobilidade das transferências intergovernamentais e a presença de repasses redistributivos, atualizados constantemente, de acordo com o nível de desenvolvimento das unidades subnacionais. No Canadá, avalia-se a receita de todos os entes e aquele que tem baixa capacidade de gasto recebe recurso diferenciado para ficar na média. Na Alemanha, a cada cinco anos o Estado faz um ajustamento das transferências de receitas de acordo com a avaliação dos encargos dos entes políticos, o que vem dando certo, visto que os entes políticos da Alemanha possuem capacidade de gasto semelhante e, portanto, desenvolvimento regional proporcional.<sup>23</sup>

Isto demonstra também a necessidade de reforma constitucional para atribuir à lei ordinária federal a disciplina do procedimento dos Fundos de Participação, bem como para retirar da Constituição a indicação dos índices dos Fundos de Participação, transferindo a competência para a legislação ordinária federal, assegurando a mobilidade das transferências intergovernamentais e, consequentemente, a possível adequação dos seus critérios segundo o nível de desenvolvimento dos entes políticos, o qual se altera intensamente diante das transformações demográficas, políticas, sociais e econômicas.

Por fim, é salutar evidenciar que os Fundos de Participação possuem outro aspecto negativo no federalismo fiscal, que decorre do fato de serem livres ou incondicionados. Esse tipo de transferência governamental, que não depende de nenhuma condição e pode aplicar a receita em qualquer fim de interesse público, em regra, causa uma inércia ou acomodamento das unidades subnacionais.

Deste modo, o melhor é que haja um misto de critérios de repasse de receitas tributárias que inclua até mesmo um indicador que incentive a captação de recursos tributários ou outro tipo de receita pelos entes políticos que são dependentes dos Fundos de Participação.

---

23. PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 97-139; 175-215.

Logo, é evidente que o Brasil deve adotar novos critérios de transferências intergovernamentais que consigam cumprir sua função social de equalização fiscal, no intuito de buscar o proporcional desenvolvimento social, econômico e cultural das unidades subnacionais.

Apenas a reforma em relação aos Fundos de Participação não é suficiente para ajustar o equilíbrio federativo. Como dito alhures, o sistema tributário brasileiro encontra-se centralizado e mesmo com as transferências existentes, ainda permanece a desigualdade vertical, o que demonstra a necessidade de uma profunda reforma tributária e financeira para promover efeitos em prol do homogêneo desenvolvimento regional.<sup>24</sup>

## 6. Considerações finais

Foram abordados, neste trabalho, alguns aspectos do federalismo fiscal brasileiro, demonstrando-se a ineficácia do atual sistema tributário-financeiro em estabelecer um equilíbrio socioeconômico entre os membros da Federação. Há uma forte tendência da centralização do poder de tributar na União e uma desigualdade de capacidade fiscal e econômica dos entes políticos, agravada com as mudanças políticas, demográficas e econômicas.

Nesse cenário, as transferências intergovernamentais são compreendidas como relevantes instrumentos de equalização fiscal e de redução da desigualdade regional. No entanto, nem mesmo o sistema de repartição de receitas definido na Carta Política é capaz de modificar o *status quo*.

Foi constatado que os critérios dos Fundos de Participação, importante espécie de transferência intergovernamental constitucional obrigatória, são defasados em relação ao atual nível de de-

24. Segundo pesquisa da Receita Federal de 2001, evidencia-se que as transferências intergovernamentais não reduzem a centralização do poder tributário da União. No referido ano, a União alcançou 68,7% da carga tributária, ao passo que os Estados e os Municípios obtiveram 26,8% e 4,48%, e, mesmo com o repasse das receitas, a União continuou com a maior parcela obtendo 59,3%, os Estados mantiveram o patamar de 26,5% e os Municípios tiveram um razoável crescimento para 14,16%. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em 30 mar. 2008.

envolvimento dos entes políticos, o que gera a inocuidade desse instrumento.

Desse modo, urge vontade política para proceder uma substancial reforma no sistema de transferências intergovernamentais, no intuito de tornar efetivos os primados do Estado Democrático de Direito e assegurar a todos cidadãos uma melhor qualidade de vida.

## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Eloi. Carga tributária brasileira atinge o índice de 36,8% do PIB em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br>>. Acesso em 31 mar. 2008.
- BERCOVICCI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- . *Federalismo Fiscal* (Coord.). São Paulo: Manole, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FARIA, José Eduardo. *Judiciário e desenvolvimento econômico: direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros, p. 11-29, 2002.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- KRELL, Andreas. *Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

- NAJBERG, Sheila; OLIVEIRA, André de Souza. Políticas Públicas: o índice de Desenvolvimento Humanos (IDH) e variantes. In: Informe - SF, n. 19, Out. 2000. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 15 jan. 2008.
- NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas*. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.) *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes; HÖRVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Alemanha, Índia, Canadá e Austrália. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- REZEDE, Fernando (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- VIEIRA, Oscar Vilhena, *Direitos fundamentais: uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros, 2006.