

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ CARLOS PEREIRA JUNIOR

PANORAMA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

CURITIBA

2023

LUIZ CARLOS PEREIRA JUNIOR

PANORAMA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dr. Françoise Iatski de Lima

CURITIBA

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ CARLOS PEREIRA JUNIOR

PANORAMA DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof.^a. Dra. Françoise Iatski de Lima
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Prof.^a. Dra. Dayane Cris de Aquino
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Departamento de Ciências Econômicas, UFPR

Curitiba, 30 de novembro de 2023

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a estrutura do federalismo fiscal brasileiro, a partir do panorama histórico do federalismo no Brasil, revelando diferentes graus de centralização do poder, caracterizado economicamente por meio do direito a tributar e das obrigações de gastos de cada ente federado. Dando ênfase na distribuição de recursos provenientes da União para os Estados, particularmente através do Fundo de Participação dos Estados, mecanismo de transferência com o propósito de promover a equidade na distribuição de recursos entre as unidades federativas. Destaca-se, porém, que pela maneira como foi concebido tornou-se um modelo pró-cíclico baseado nas receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre produtos industrializados, o qual desestimula a poupança pública e incentiva gastos em períodos com bons resultados econômicos. Ao integrar essas análises, o trabalho oferece uma perspectiva abrangente sobre a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro, identificando desafios e oportunidades para aprimorar a eficiência do sistema na busca pela redução da desigualdade entre os entes da federação, além da redução dos desequilíbrios horizontais e verticais e adoção de mecanismos institucionais que desestimulem a guerra fiscal entre os Estados.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Fundo de participação dos Estados. Guerra fiscal. Estados.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the structure of Brazilian fiscal federalism, starting from the historical panorama of federalism in Brazil, revealing different degrees of centralization of power, characterized economically by the right to tax and the spending obligations of each federated entity. Emphasis is placed on the distribution of resources from the Union to the States, particularly through the States' Participation Fund, a transfer mechanism designed to promote equity in the distribution of resources among the federative units. However, it is noteworthy that, due to its conception, it has become a pro-cyclical model based on revenues from Income Tax and Tax on Industrialized Products, which discourages public savings and encourages spending during periods of good economic results. By integrating these analyses, the work offers a comprehensive perspective on the dynamics of Brazilian fiscal federalism, identifying challenges and opportunities to enhance the system's efficiency in the pursuit of reducing inequality among the federation entities. This includes addressing horizontal and vertical imbalances and adopting institutional mechanisms to discourage tax competition among the States.

Keywords: Fiscal Federalism. States participation fund. Tax war. States.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

FPE - Fundo de participação dos Estados

FPM - Fundo de participação dos Municípios

IR - Imposto de renda

IRPF - Imposto de renda pessoa física

IRPJ - Imposto de renda pessoa jurídica

IPI - Imposto sobre produtos industrializados

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

PIB - Produto interno bruto

TCU - Tribunal de contas da União

CTN - Código Tributário Nacional

FUNDEB - Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	A ORIGEM DO FEDERALISMO COMO ORGANIZAÇÃO POLÍTICA.....	11
2.1	FEDERALISMO FISCAL A TEORIA ECONÔMICA APLICADA AO FEDERALISMO.....	12
2.2	HISTÓRICO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	15
2.3	FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	17
3	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS.....	22
3.1	NOVOS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS.....	26
4	DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL COM ÊNFASE NO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS.....	29
4.1	COMPLEXIDADE DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	29
4.2	DISPUTA FISCAL	31
5	CONCLUSÃO.....	33
	REFERÊNCIAS.....	35

1. INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro demonstra características únicas de complexidade e dinâmica, seu estudo é fundamental para a compreensão das relações financeiras entre União, Estados e Municípios em um país de dimensões continentais como o Brasil. Esta introdução visa estabelecer uma visão abrangente sobre o federalismo fiscal brasileiro, com foco especial no Fundo de Participação dos Estados (FPE), delineando a relevância e as dificuldades geradas por falhas nesta estrutura.

No cenário nacional, os mecanismos criados tendo como base os princípios do federalismo fiscal desempenham um papel vital na distribuição equitativa de recursos, visando mitigar as disparidades regionais e promover o desenvolvimento econômico e social de todas as unidades federativas. Nesse contexto, o FPE surge com o papel fundamental de equilibrar as receitas e despesas entre os entes federados. A relevância desse tema torna-se evidente ao considerarmos a diversidade geográfica, cultural e econômica que caracteriza o Brasil, demandando abordagens específicas para as distintas realidades presentes em seu território.

À medida que nos aprofundamos na análise do federalismo fiscal brasileiro, identificamos desafios inerentes ao modelo atual, especialmente no que diz respeito ao sistema tributário e ao FPE, que no modelo atual cria distorções que beneficiam uns Estados em detrimento a outros, criando o efeito secundário indesejado de guerra fiscal entre os entes da federação. O embasamento nas receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados revela-se duplamente significativo, proporcionando estabilidade em momentos de bonança econômica, mas, ao mesmo tempo, revelando preocupações acerca da desestimulação da poupança pública, sendo, portanto, de caráter pró-cíclico. Essa dualidade intrínseca à estrutura do FPE destaca a necessidade iminente de uma revisão cuidadosa e fundamentada, alinhada aos princípios de eficiência e estabilidade fiscal.

Diante desse contexto, esta monografia visa aprofundar a compreensão do federalismo fiscal brasileiro, com enfoque no FPE, por meio de uma análise histórica. No decorrer deste trabalho, serão explorados elementos que delineiam a evolução do federalismo fiscal, as implicações do FPE, bem como os desafios e oportunidades que se apresentam.

A estrutura subsequente compreende capítulos que contextualizam historicamente o federalismo fiscal no Brasil, analisam o papel do FPE e oferecem uma visão crítica sobre os mecanismos de transferência de recursos presentes no atual cenário.

Esta pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender as nuances do federalismo fiscal brasileiro, propondo uma reflexão crítica sobre o papel do FPE e suas implicações para a estabilidade econômica e o desenvolvimento regional. A expectativa é que os resultados obtidos e as discussões promovidas contribuam não apenas para a academia, mas também para a formulação de políticas públicas mais eficientes e equitativas.

Ao delinear esse contexto na introdução, estabelecemos as bases para uma análise aprofundada e crítica do federalismo fiscal brasileiro, antecipando a complexidade do tema e a importância da abordagem específica ao Fundo de Participação dos Estados.

2. A origem do Federalismo como organização política

Na discussão acerca das possíveis formas de organização governamental, pode haver diversos arranjos governamentais. Os governos podem ser unitários, nos quais não existem governos estaduais e municipais, e todas as decisões se concentram no Governo Nacional. Confederados, em que os Estados membros se sobrepõem politicamente com leis próprias, porém aceitam partilhar leis com os outros membros da Confederação, adotam um único Banco Central, política de imigração e sistema de tributação, e dessa forma os estados obtêm vantagens desta integração sem perder sua soberania, tendo o Governo Central a função de apenas coordenar esforços. Por fim, o Federalismo, em que as decisões do Governo Central se sobrepõem principalmente no que diz respeito à soberania nacional. Estados e Municípios têm certa autonomia em competências legais e áreas de ação próprias (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

O Federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, quando, em 1787, as treze então colônias preferiram criar uma nova esfera de governo, ainda que sacrificando parte das suas autonomias e liberdades, tornando-se Estados para somar forças. Contudo, não se estabeleceu uma relação hierárquica, mas sim de interdependência com o Governo Federal (ABRRUCIO; FRANZESE, 2007).

“A Federação é uma forma de organização político territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRRUCIO; FRANZESE, 2007, p.1). Este compartilhamento de poder entre os níveis de governo é um conceito mais antigo e amplo do que o Federalismo Fiscal, sendo mais do que a mera divisão de tarefas administrativas (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

Segundo Burgess (1993), o modelo federativo é adotado quando existem heterogeneidades em uma nação como grande extensão territorial, diversidades físicas, étnicas e linguísticas, bem como grandes diferenças econômicas, sociais e políticas. Outro caminho seguido para a adoção do Federalismo é a ação política com o ideal da unidade na diversidade que mantêm unidas e autônomas em um só território (ABRRUCIO; FRANZESE, 2007).

Os Estados podem se unir também em resposta a uma ameaça de disrupção. Muitas federações contemporâneas tiveram esta origem, como não eram Estados com grande poder de barganha, tornaram-se submissos ao governo central. Há também os que foram coagidos por um poder central não democrático, formando um Estado com diversas nacionalidades. Existem, portanto, aqueles que antes da união eram Estados fortes, com poder de tomar decisões e que tornaram subunidades com boa autonomia. E, de outro lado, Estados com pouco poder de barganha e que tornaram subunidades com pouca ou nenhuma autonomia (ARRETCHE, 2001).

No caso brasileiro, quando ocorreu a Proclamação da República em 1889, não havia ameaça de disrupção, nem grupos com identidade própria reivindicando autonomia. O que ocorreu foi um desgaste da Monarquia, com perda do apoio dos cafeicultores, classe média, setores ligados a escravidão descontentes com a abolição da escravatura, e a crise fiscal do Império, que não supria demandas regionais básicas. O Estado e as instituições brasileiras passaram por diversas fases e conjunturas como o Estado Novo, Regime Militar e a Constituição de 1988. Períodos que envolveram diversos graus de autonomia dos entes subnacionais (ARRETCHE, 2001).

Como pôde ser analisado, o Federalismo é uma organização governamental que visa maximizar a eficiência do poder político, tanto interna quanto externamente, através do compartilhamento deste poder entre os entes federados, promovendo maior alcance e aceitação das políticas públicas, leis e normas definidas em seu âmbito. Neste sentido, os instrumentos econômicos e as finanças públicas são fundamentais para o funcionamento do Federalismo, e devem ser pensados para garantir além da eficiência política a eficiência econômica nesta estrutura de Estado descentralizada. A próxima subseção busca, dessa forma, analisar o chamado Federalismo Fiscal.

2.1 Federalismo Fiscal a teoria econômica aplicada ao Federalismo

O Federalismo Fiscal é a teoria econômica que trata da distribuição de receitas e despesas entre os entes federados, buscando maximizar os resultados da política econômica através do melhor arranjo entre concentração, no governo

Central, e descentralização, nos governos subnacionais, dos recursos e das obrigações.

Quando os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica, o que ocorreu por volta de 1950, as federações já existiam. Mudar tradições políticas e alterar pactos constitucionais é um processo lento e difícil. Assim, pode-se dizer que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações (BIDERMAN; ARVATE, 2005, p. 423).

A teoria de Federalismo Fiscal de primeira geração, com foco nas atribuições entre os níveis de governo, teve como principal objeto de análise a descentralização fiscal. A função alocativa, que direciona os recursos da economia em setores prioritários, fica a cargo dos governos subnacionais. E as funções distributivas, que buscam assegurar a diminuição da desigualdade econômica entre os Estados, e estabilizadoras, cujo objetivo é a manutenção do emprego, desenvolvimento do setor produtivo e estabilidade de preços, ao Governo Central, que também fica responsável pela alocação de encargos e transferências tributárias (VARGAS, 2010).

Além disso, os chamados bens públicos,¹ que apresentam características de economia de escala, são ofertados pelo governo central. As demandas locais são ofertadas pelos governos subnacionais. Com isto, esta divisão promove ganho de eficiência (VARGAS, 2010).

Mais à frente, ao longo da discussão teórica acerca do tema, “A teoria econômica da descentralização fiscal tem seu marco inicial com a publicação de dois artigos de Samuelson (1954 e 1955) que introduziram o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar” (BIDERMAN, ARVATE, 2005, p. 424).

A descentralização fiscal, segundo Tiebout (1956), tem a capacidade de revelar as preferências do consumidor pelos bens públicos, já que cada governo tem capacidade de ofertar diferentes cestas para os consumidores, as famílias decidem viver onde consideram existir a oferta da melhor cesta de bens e impostos.

¹ Os bens públicos são aqueles com características não excludentes e não rivais, bens que não excluem pessoas da sua utilização e quando utilizados não impossibilitam o uso por outra pessoa.

Desse modo, a descentralização tem como objetivo regular a oferta e demanda dos bens públicos e impostos e estimular a concorrência entre os governos de Estados e Municípios, estimulando a inovação tecnológica. Como na teoria microeconômica, os consumidores escolhem os governos como escolhem as firmas, mudando de uma localidade para outra. A rigidez institucional do Governo limita este modelo (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

O Federalismo Fiscal busca maximizar a eficiência do setor público pela divisão de tarefas entre os entes federados. A arrecadação de tributos e os gastos públicos seguem esta lógica de maximização de eficiência. Leva-se em conta a facilidade de se exportar o tributo, mobilidade da base tributária e a economia de escala na administração do tributo (BIDERMAN; ARVATE, 2005). Neste sentido, o imposto de renda, por exemplo, é cobrado pelo governo federal, pois este tem maior capacidade de fiscalizar as receitas do contribuinte em todo o território nacional. Já o imposto sobre a propriedade de veículos, é melhor gerido pelos Estados e o imposto sobre imóveis pelos Municípios (BIDERMAN; ARVATE, 2005). Quanto aos gastos, a maior eficiência é alcançada pela distribuição onde as demandas são mais abrangentes. Por exemplo, bens uniformes em preferência e de quantidade individual de demanda ficam a cargo do Governo Federal, Estados absorvem a demanda por bens regionais e os Municípios pelos bens de demanda específica daquela localidade (SILVA, 2005).

A organização política federalista realiza as funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora, combinando competências centralizadoras e descentralizadoras. Neste modelo, os entes federados compartilham as responsabilidades fiscais em relações que podem ser cooperativas ou competitivas, verticais estabelecidas entre os níveis federados, horizontais quando realizadas por governos de mesmo nível e mistas, que articulam diferentes níveis de governo (SILVA, 2005).

A questão central é a repartição dos recursos entre os entes federados de maneira a suprir as responsabilidades a eles destinadas. As disparidades regionais e sociais tornam mais complexo o equilíbrio entre receitas e gastos. Quanto maior o nível de industrialização do Estado, maior a arrecadação tributária, disparidade que deve ser corrigida pelas transferências intergovernamentais, para garantir que

populações pobres de Estados menos desenvolvidos tenham oportunidade igual de ascender socialmente (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

O Federalismo Fiscal tem como objetivo melhorar a eficiência da máquina pública, ao buscar maximizar a arrecadação dos tributos e das obrigações com a correta divisão entre os entes federados. No Brasil, a divisão de receitas e despesas entre Estados, Municípios e Governo Federal sofreu diversas alterações durante a história política do país, como será analisado a seguir.

2.2 Histórico do Federalismo Fiscal Brasileiro.

Enquanto colônia portuguesa, existem dois períodos distintos de divisão de poderes na história brasileira. Antes da descoberta de ouro, os Municípios eram uma instância de poder forte e ampla exercendo poder político, enquanto os Governos Gerais eram frágeis. Com a descoberta de ouro no final do século XVII, aumentou o interesse de Portugal pela colônia brasileira e houve então uma centralização do poder. Com isso os Municípios perderam suas funções judiciárias e o poder político e passaram a exercer funções administrativas (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

A Federação brasileira foi criada em 1891, após a Proclamação da República, desdobramento de um Estado unitário, como uma solução para as evidentes diferenças regionais e necessidades administrativas, consequência da dimensão territorial brasileira. “Desde sua criação, o sistema federativo brasileiro tem percorrido ciclos nítidos de contração e descontração, em relação ao poder central” (SERRA; AFONSO, 1999, p. 5).

Entre 1891 e 1930, no período denominado como República Velha, o poder central era relativamente fraco, a participação do Governo Federal na despesa pública passou de 75% para 50%. Entre 1930 e 1946 houve forte centralização de poder nas mãos da União, o cenário era de crise econômica mundial e, o Brasil passava pela Revolução de 1930, que deu início à ditadura de Getúlio Vargas, denominada Estado Novo. Esta centralização permitiu a unificação do mercado interno e fortaleceu as bases da industrialização (SERRA; AFONSO, 1999).

Getúlio Vargas travou uma batalha com os Estados a fim de que a partir da centralização fosse possível viabilizar a industrialização, porém concedeu perdão de dívidas com o Governo Federal, o que acalmou os ânimos regionais. Em sua reforma política de 1932 aumentou a representatividade de Estados menores e economicamente frágeis, tornando-se uma das bases do federalismo brasileiro. Com a constituição de 1934, os Estados perderam diversos impostos e o Governo Federal passou a regular as relações fiscais externas dos Estados. Este novo conjunto de regras iguais para todos os Estados foi um dos aspectos que possibilitou a industrialização (SOUZA, 2001).

No final da Segunda Guerra Mundial, a redemocratização e a Constituição Democrática de 1946 inauguraram uma fase de descentralização, com as despesas do Governo Federal que haviam atingido 55% do total na ditadura de Vargas, retornando para 50% (SERRA; AFONSO, 1999). A nova Constituição Federal, que entrou em vigor em 1946, acabou por adotar várias medidas da Constituição anterior. A participação dos Municípios aumentou com a destinação de mais recursos. A participação dos Estados diminuiu, alguns dos principais tributos arrecadados passaram para os Municípios. A partilha de impostos para os Municípios foi a primeira tentativa de enfrentar os desequilíbrios fiscais entre os entes da federação. Foram destinados recursos específicos para o Norte e Nordeste do país, na tentativa de melhorar o equilíbrio fiscal horizontal (SOUZA, 2001).

Em 1964 iniciou-se uma nova fase de centralização do poder, dado pelo Regime Militar, ocorrendo a concentração de receitas e despesas no Governo Central, sendo responsável por cerca de 70% do gasto público (SERRA; AFONSO 1999). Uma reforma fiscal é feita em 1966 e uma nova Constituição Federal entra em vigor em 1967. Apesar da centralização dos gastos, os governos subnacionais conservaram a sua importância política e legitimaram o Regime Militar. Os recursos eram distribuídos a Estados e Municípios através dos fundos de participação, os quais procuravam minimizar as diferenças regionais em mais uma tentativa de melhorar o equilíbrio fiscal horizontal (SOUZA, 2001).

Já na década 1980, com o vislumbre da reabertura política, há a perda de espaço do poder central, elevando-se as transferências de impostos federais para

os governos subnacionais, culminado na redemocratização e na atual Constituição Federal de 1988 (SERRA, AFONSO 1999).

A fração dos dois principais impostos federais – sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) – transferida aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM) aumentou de 18 para 44 por cento entre 1980 e 1990. Se incluirmos todas as transferências constitucionais, chega-se a uma parcela transferida de 47 por cento do IR e de 57 do IPI. Em 1980, esse total era de 20 por cento (SERRA; AFONSO, 1999 p.6).

Vê-se, assim, que o Federalismo Fiscal brasileiro foi marcado pela alternância entre os graus de autonomia fiscal dos entes federados. Tanto tributos quanto despesas não eram constantes, o que prejudicou o planejamento econômico de longo prazo dos Estados e Municípios. O fim do Regime Militar e a elaboração da Constituição Federal de 1988 marcaram uma nova fase de maior protagonismo dos Estados e Municípios.

2.3 Federalismo fiscal brasileiro pós Constituição Federal de 1988

No artigo 18 da Constituição de 1988, a estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia (BRASIL, 2016). A Constituição garantiu maior relevância aos poderes de Estados e Municípios bem como a diminuição dos poderes do Governo Federal.

A Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto em termos da configuração política e institucional, como dos aspectos tributários, fiscal e financeiro. A constituição de 1988 consolidou um processo de esvaziamento do Governo Central e rápido fortalecimento dos Estados e Municípios, que, ao menos no tocante ao sistema tributário nacional, já estava em curso desde o início dos anos oitenta (AFONSO; RODRIGUES, 1994, p. 11).

A Constituição Federal garantiu a diminuição das receitas públicas federais e o aumento das receitas subnacionais, sendo que diversos impostos, antes federais, passaram a ser recolhidos pelos Estados. Pode-se citar a maior flexibilização sobre as regras de cobrança do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), apenas limitando a transferência de 25%

aos Municípios, o que beneficiou os Estados economicamente mais fortes. Houve também o incremento do percentual de transferências dos impostos federais aos fundos de participação, redistribuição de acordo com o tamanho da população e da renda per capita, visando beneficiar os Estados mais frágeis e assim diminuindo o desequilíbrio fiscal horizontal (SOUZA, 2001).

A Constituição manteve ou ampliou mecanismos tributários criados para diminuir desigualdades regionais. Entretanto, o poder legislativo continuou em grande parte na esfera Federal, característica do federalismo brasileiro que difere do federalismo de outras nações (SOUZA, 2001).

A Constituição Federal define a qual governo pertence o direito de cobrar cada imposto, e depois como compartilha esta receita com os outros entes da federação. A divisão dos gastos segue a mesma lógica, de modo que, se os impostos forem descentralizados, as despesas também acabam por migrar para os governos locais. O sistema tributário neste molde gera uma disputa sobre o poder de tributar e a qual esfera do poder público as receitas pertencem (AFONSO, 2016), gerando conflitos verticais que aumentam o desequilíbrio fiscal entre as esferas governamentais. Portanto os entes da federação disputam politicamente os recursos provenientes dos tributos arrecadados (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

O aumento do desequilíbrio vertical tem como uma das causas a elevada perda de receita pública dos governos estaduais frente a uma divisão de recursos que passou a beneficiar de maneira mais significativa os Municípios (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Atualmente ocorre uma recentralização política, em que os governos estaduais estão perdendo espaço para uma relação direta entre Governo Federal e Municípios, característica pouco comum em outros sistemas federalistas. O atual cenário é o de maior peso relativo dos Municípios em toda a trajetória federalista do Brasil, dispendo de grande quantidade de recursos e significativa autonomia para aplicá-los, podendo elaborar, executar e controlar o orçamento sem nenhuma intervenção das instâncias superiores. Na divisão direta de arrecadação não só a União perde espaço, mas também os Estados que arrecadam 27%, mas ficam com

25%. O Governo Federal repassa duas vezes mais recursos para os Municípios do que para os Estados (AFONSO, 2016).

O fundo de participação dos Municípios, é o principal meio de transferências para os Estados. Ele consiste “de transferência (em parte, restituição) de recursos dos Impostos de Renda de Pessoa Física (IRPF) e de Pessoa Jurídica (IRPJ) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), coletados e transferidos pelo Governo Federal aos Estados (MENDES, 2021, p.49).

Os desequilíbrios horizontais podem ser entendidos como o congelamento dos índices de rateio dos fundos constitucionais e do aumento de outras fontes de transferência. Após a Constituição de 1988, o parlamento substituiu a regra preexistente para o rateio dos fundos estaduais e federais por uma tabela que fixa a participação destinada a cada Estado na divisão dos recursos. Esta medida inutilizou o fundo como ferramenta capaz de compensar as diferenças de capacidade de desenvolvimento dos Estados, ampliando as disparidades intrarregionais (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Estados que obtiveram melhoras na dinâmica econômica ainda recebem o fundo com valores baseados em condições que não mais vigoram. Dessa forma, os Estados beneficiados podem usar esses recursos para oferecer benefícios fiscais e assim atrair novas atividades econômicas, fomentando a guerra fiscal (OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Esta guerra fiscal ou competição predatória cria um cenário em que os Estados perdem importantes receitas com a prática de alíquotas menores, isenção de ICMS, empréstimos sem juros, por exemplo. Porém, ao atraírem empresas aumenta-se o valor arrecadado com o ICMS que é cobrado na fonte, o Estado de origem do produto fica com parte da carga tributária de contribuintes de outros Estados. Tal situação denota a fraca restrição orçamentária dos Estados, que podem aumentar seus déficits contando com a possibilidade de ajuda financeira advinda do Governo Federal (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

O efeito *flypaper* ocorre quando as transferências do Governo Central aumentam o gasto público subnacional de maneira maior do que a causada pelo aumento de renda dos contribuintes (BIDERMAN; ARVATE, 2005).

Neste sentido, regras fiscais têm o objetivo de evitar desequilíbrios fiscais e financeiros nos Estados, associados ao crescimento das despesas obrigatórias, têm a função de impedir que gastos correntes obrigatórios tornem-se excessivos, preservando o orçamento estatal o que possibilita investimentos e a provisão de serviços públicos (MORA, 2021).

Quando as regras fiscais mostram eficácia são consideradas *hard budget constraint* (regras fiscais rígidas). Já quando as regras fiscais falham no objetivo de evitar os desequilíbrios fiscais são conhecidas como *soft budget constraint*, pois tornam a restrição orçamentária estatal flexível, esta condição ocorre quando a probabilidade de socorro financeiro é alta. Como consequência, os Estados podem tomar como incentivo e aumentar os gastos além das receitas, esperando que este déficit seja financiado por outras instituições, como o Governo Federal (MORA, 2021).

O financiamento e o perdão de dívidas dos Estados com a União incentivam a flexibilização da receita orçamentária dos Estados e acaba por premiar os que não seguem as regras orçamentárias. Esta prática aumenta o desequilíbrio horizontal entre os Estados.

A Constituição Federal de 1988 garantiu maior autonomia a Estados e Municípios, proporcionou maior descentralização da economia, ampliou e criou mecanismos para diminuir a desigualdade entre os entes da Federação. Porém estas desigualdades se mantêm por falhas no próprio texto da Constituição Federal, que propiciam o descumprimento das regras fiscais além de manter um sistema equivocado de divisão de recursos da União.

Entre os principais meios de divisão dos recursos arrecadados pela União estão o fundo de participação dos estados (FPE) e o fundo de participação dos municípios (FPM).

O Fundo de participação dos Estados é formado por recursos dos principais impostos federais e destinado aos Estados levando em conta critérios como população e renda per capita. Dessa forma, estados menos desenvolvidos ou com menor arrecadação própria recebem uma proporção maior de recursos do FPE, buscando reduzir as desigualdades regionais e promover o desenvolvimento

equilibrado entre os Estados. Visando a justiça fiscal e reduzir as disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões do país.

3. Fundo de participação dos Estados

De maneira geral, é possível definir um fundo como um conjunto de recursos com o objetivo primordial a distribuição de riqueza. Esses recursos podem ser provenientes de diferentes fontes e são direcionados para uma finalidade específica ou redistribuídos de acordo com critérios preestabelecidos. Existem diversas modalidades de fundos, que variam de acordo com a estrutura organizacional da transferência de recursos que os compõem, bem como com a forma pela qual suas receitas são distribuídas (Conti, 2001).

Os fundos têm regras estabelecidas por legislação, as receitas podem ser formadas por transferências automáticas e obrigatórias ou por transferências voluntárias (Conti, 2001).

A alocação dos recursos dos fundos para os beneficiários finais, são normalmente de transferência condicionada. Nesse sentido, os recursos são direcionados para uma finalidade específica. Entretanto, existem situações em que ocorre a transferência automática e obrigatória dos recursos aos destinatários finais, seguindo critérios estabelecidos por disposições normativas. Uma modalidade que se enquadra nesse contexto são os Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira, nos quais tanto a entrega dos recursos que compõem o fundo quanto sua distribuição são regidos por normas constitucionais preexistentes (Conti, 2001).

O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira, por meio dos Fundos de Participação, consiste em uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diferentes esferas de governo. Os Fundos de Participação foram criados como uma etapa intermediária entre as regras de recebimento e as regras de distribuição dos recursos. Eles são partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos estabelecida pelo texto Constitucional, permitindo a operacionalização dessa sistemática (Conti, 2001).

A distribuição dos recursos dos Fundos de Participação aos beneficiários segue critérios discricionários. O objetivo desses fundos, como o próprio nome sugere, é financiar projetos voltados para o desenvolvimento de regiões específicas do país. Portanto, é necessário realizar uma avaliação prévia dos projetos para que

se aprove a alocação dos recursos do fundo, além de fiscalizar o cumprimento do que foi contratado. Assim, é essencial administrar esses recursos, mesmo que, eventualmente, essa tarefa possa ser realizada por outros órgãos, como instituições financeiras oficiais de crédito (Conti, 2001).

A composição dos recursos e a destinação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, assim como ao Fundo de Participação dos Municípios, são estabelecidas pela Constituição. Portanto, não há qualquer grau de autonomia na gestão desses fundos (Conti, 2001).

A transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira é um exemplo clássico de transferência intergovernamental automática e obrigatória "por fórmula". O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira, por meio dos Fundos de Participação, consiste em uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diferentes esferas de governo. Os Fundos de Participação foram criados como uma etapa intermediária e necessária entre as regras de recebimento e as regras de distribuição dos recursos. Eles são partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos acolhida pelo Texto Constitucional, permitindo a operacionalização dessa sistemática (Conti, 2001).

A figura dos Fundos de Participação não possui qualquer tipo de personalidade jurídica ou capacidade postulacional, sendo uma figura intermediária entre uma entidade com personalidade jurídica e um ente completamente despersonalizado. Os Fundos de Participação não possuem autonomia ou liberdade na gestão dos recursos, tanto em relação ao recebimento quanto à distribuição. Ambas as etapas - recebimento e distribuição - são determinadas por regras preestabelecidas na Constituição e na legislação infraconstitucional (Conti, 2001).

Os Fundos de Participação, por não possuírem autonomia, não podem ser prejudicados. Qualquer prejuízo ocorrerá em relação aos possíveis destinatários dos recursos dos fundos, de acordo com as regras de distribuição estabelecidas. Os beneficiários, que têm existência jurídica, serão os afetados e terão seus direitos violados, podendo buscar a reparação por meio dos mecanismos legais apropriados (Conti, 2001).

Os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal, assim como o Fundo de Participação dos Municípios, são gerenciados pelo Tribunal de Contas da União, que tem a responsabilidade de cumprir as determinações relacionadas aos recursos arrecadados, conforme descrito na Constituição. Esses recursos são mantidos em conta no Banco do Brasil e são distribuídos de acordo com as regras estabelecidas na Constituição Federal, regulamentações infraconstitucionais, incluindo disposições do próprio Tribunal de Contas, agindo por delegação expressa da Constituição (Conti, 2001).

O Fundo de participação dos Estados tem como objetivo a equalização da capacidade fiscal dos Estados por meio de transferências do governo Federal. As receitas dos Estados são provenientes de arrecadação tributária própria, prevista na Constituição Federal, recursos de transferência obrigatória e as transferências voluntárias (Conti, 2001).

O fundo de participação dos Estados e do Distrito Federal, teve origem na Constituição Federal de 1965 na Emenda Constitucional número 18, no artigo 21, de 1º de dezembro de 1965, exigindo a regulamentação do fundo por meio de lei complementar realizada no Código Tributário Nacional (CTN) na lei Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. A princípio o FPE era formado por 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais, restituições e outras deduções vigentes sobre estes impostos. Desde então o FPE continuou como instrumento de transferência da União aos Estados sendo regulamentado pela Constituição Federal de 1967 e a atual Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2023).

O FPE tem como objetivo a equalização da capacidade fiscal entre os entes federados. A Constituição Federal de 1967 não alterou a lei do CTN que regulamenta a distribuição do FPE, já na Constituição Federal de 1988 o percentual destinado ao FPE passou gradativamente de 14 % até os atuais 21,5 % da arrecadação do IR e do IPI. No artigo 161, inciso II, solicitou a criação de uma Lei Complementar que regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo. Sancionada em dezembro de 1989, alterando a regra de distribuição do FPE para os Estados e Distrito Federal para percentuais fixos, assim permanecendo de 1990 até 2015. (Brasil, 2023).

O Tribunal de Contas da União responsável pelo cálculo das quotas referentes ao FPE repetiu em suas decisões normativas anuais sobre o tema os coeficientes de participação constantes da LC 62/1989 original (Brasil, 2023).

Anteriormente vigia um sistema em que as cotas eram recalculadas anualmente, com base em variações da renda per capita e da população de cada Estado. Provocado por diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), que afirmavam que as cotas fixas contrariavam o caráter equalizador do Fundo (pois prejudicam os Estados que tiveram crescimento acelerado da população e queda da renda per capita (Marcos Mendes).

Em 1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo os recursos destinados provenientes de 15% do FPE. Em 2006 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB) que incorporou outras transferências obrigatórias, mas manteve as transferências do FPE com o percentual atual de 20%. (Brasil, 2023).

O Supremo Tribunal Federal (STF) publicou uma decisão em 24 de fevereiro de 2010 que declarou inconstitucionais alguns pontos da Lei de Repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), mas permitiu a aplicação dos percentuais vigentes até 31 de dezembro de 2012. Em 2013, a LC nº 143 foi aprovada pelo Congresso Nacional para alterar a LC 62/1989. O Estado de Alagoas impetrou uma ação contra as mudanças na lei, argumentando que o novo texto continha os mesmos problemas da legislação original. A ação ainda está em espera de julgamento. (Brasil, 2023).

Em 2013 a câmara de deputados aprovou a Lei Complementar 143/2013 alterando as leis LC 62/1989, Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União). A divisão de 85% do FPE para as regiões N, NE e CO e 15% para S e SE que vigorava até então foi extinta, mantendo-se os coeficientes de repartição fixos até 31/12/2015.

A partir de 1/1/2016, aplicou-se a nova regra para a distribuição do FPE. As transferências são realizadas a cada dez dias. A distribuição do montante destinado ao FPE considera duas quantias. O “valor corrigido”, resultante da atualização

monetária no período, sendo o fator de correção a variação acumulada do IPCA no período e 75% da variação real do PIB do ano anterior, e o “montante a ser distribuído”, 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição.

O “valor corrigido” pode ser maior ou menor do que o “montante a ser distribuído”. No caso de ser maior a distribuição é realizada proporcionalmente ao mesmo decênio de 2015, portanto reduzido o valor corrigido de forma que o somatório das cotas seja igual ao montante a ser distribuído. Desta maneira perpetua os coeficientes individuais de partilha da redação original da LC 62/1989.

O FPE no modelo atual é pró-cíclico: seus recursos crescem nos períodos de boom econômico e míngnam na crise. Isso desestimula a responsabilidade fiscal: os gastos crescem durante a ascensão econômica e, quando o FPE cai, os Estados enfrentam crises financeiras. Desta forma, seria interessante criar um fundo de estabilização do FPE para induzir a formação de poupança pública e evitar pressões políticas por socorro federal durante as crises.

3.1 Novos critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados

A LC 143/2013 extinguiu a divisão do FPE em 85% para as regiões N, NE e CO e 15% para S e SE. A partir de 1º de janeiro de 2016, entrou em vigor uma nova regra para a distribuição dos recursos do FPE. Essa regra considera duas quantias a cada transferência do fundo. A primeira quantia, denominada “valor corrigido”, é calculada com base na atualização monetária do período entre o decêndio de distribuição e a cota de FPE que o Estado recebeu no correspondente decêndio do exercício de 2015. O fator de correção utilizado é determinado pela variação acumulada do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) no período, acrescido do percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo.

Na segunda etapa do processo de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) estabelecido pela Lei Complementar 143/2013, é considerado o “montante a ser distribuído”. Esse montante corresponde a 21,5% da arrecadação efetiva do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

no decêndio anterior ao da distribuição, de acordo com o artigo 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal.

Após calcular o "valor corrigido" de cada estado, é feita uma comparação entre a soma desses valores e o montante a ser distribuído. Essa comparação pode levar a duas situações possíveis: a soma dos valores corrigidos é maior que o montante a ser distribuído ou a soma dos valores corrigidos é menor.

Quando a soma dos valores corrigidos é maior que o montante a ser distribuído, cada estado receberá uma cota proporcional à que recebeu no correspondente decêndio de 2015, porém, essas cotas serão reduzidas de forma que a soma total seja igual ao montante a ser distribuído. Essa situação mantém os coeficientes individuais de partilha estabelecidos na redação original da Lei Complementar 62/1989.

No caso em que a soma dos valores corrigidos é inferior ao montante a ser distribuído, as cotas individuais serão calculadas de acordo com duas parcelas. A primeira parcela corresponderá ao valor corrigido, calculado conforme mencionado anteriormente. A segunda parcela será obtida aplicando-se novos coeficientes individuais de partilha sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído.

Os coeficientes individuais de partilha são recalculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e são baseados em uma combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita de cada estado. Esses fatores são limitados a uma faixa específica, variando de 0,012 a 0,07, e são calculados pelo TCU anualmente, conforme estabelecido no artigo 2º, inciso III, da Lei.

Para realizar o cálculo do coeficiente final de cada estado, a soma dos fatores representativos da população e a soma dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita participam igualmente, cada uma com 50% de peso, como previsto no artigo 2º, inciso III, § 1º, inciso I da Lei.

Os coeficientes individuais de participação dos Estados em que a renda domiciliar per capita exceda a 72% da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente ao valor do excesso. No entanto, nenhum beneficiário

pode ter um coeficiente inferior a 0,005, conforme estabelecido no artigo 2º, inciso III, § 1º, inciso III da Lei.

Os cálculos levam em consideração os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pelo órgão federal competente, atualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

É importante destacar que o valor global a ser entregue às UFs em um determinado decêndio fica limitado ao montante a ser distribuído, conforme determinado pelo dispositivo constitucional que define o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como uma repartição das receitas federais correspondente a 21,5% da arrecadação efetiva do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de acordo com o artigo 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal.

Quanto ao quantitativo da população utilizado nos cálculos do TCU, o IBGE realiza censos nacionais a cada 10 anos e, entre os censos, produz estimativas populacionais. A Lei Complementar 143/2013 valida o uso dessas estimativas intermediárias de população para o cálculo dos percentuais de distribuição do FPE, conforme previsto no artigo 2º, § 3º.

No que diz respeito à renda domiciliar per capita, essa informação é obtida por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), também realizada pelo IBGE.

O IBGE fornece mensalmente ao TCU e ao Banco do Brasil o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado no período considerado, bem como anualmente a variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano correspondente. Além disso, o IBGE disponibiliza anualmente ao TCU os dados estaduais de população e renda domiciliar per capita (Mendes, 2011).

4. Desafios do Federalismo Fiscal no Brasil com ênfase no Fundo de Participação dos Estados

O aperfeiçoamento do sistema federativo é um processo em constante evolução que requer esforços coordenados, porém a estrutura social e política com grupos de interesses distintos apresenta desafios significativos no aperfeiçoamento do sistema federativo. A diversidade de grupos de interesses, cada um com suas próprias necessidades e demandas, pode resultar em tensões e conflitos que impactam diretamente o avanço de pautas necessárias para o ajuste e melhora do sistema federativo. O conflito de interesses, responsável pelo atraso de importantes reformas na Constituição Federal, como a reforma tributária e a adequação da lei que rege a distribuição dos Fundos de Participação dos Estados.

O conflito de interesses entre os entes da Federação posterga a discussão do tema em plenário. Desde a implementação da Constituição Federal em 1988 a reorganização da partilha do FPE ficou pendente e acabou por produzir resultados ineficientes na partilha dos recursos.

A distribuição de renda feita da União para os Estados não é produzida apenas por dados técnicos, mas também por arranjos que buscam beneficiar Estados ou regiões com maior poder político. Sendo um dos fatores do enorme desequilíbrio na repartição das receitas fiscais.

4.1 Complexidade do federalismo Fiscal brasileiro

O imenso território brasileiro e a heterogeneidade da população que nele reside guarda características distintas, promovendo demandas sociais específicas para cada região. Apresenta desafios significativos quando se trata de implementar políticas públicas que sejam verdadeiramente eficazes em todo o país. A vasta extensão territorial pode resultar em disparidades no acesso a serviços básicos, como saúde e educação, o que demanda abordagens adaptadas às particularidades de cada região. Além disso, as diferenças socioeconômicas entre as regiões podem afetar diretamente as necessidades de políticas de desenvolvimento regional, onde ações específicas são necessárias para estimular setores estratégicos em cada área. (Linhares et al, 2012)

A Constituição de 1988 marcou o início de uma nova fase no federalismo fiscal brasileiro, uma trajetória que ainda não alcançou sua conclusão. Embora tenha respondido às demandas dos estados e municípios por descentralização das receitas públicas, as dificuldades surgidas para acompanhar essa descentralização com uma distribuição equivalente de responsabilidades públicas, especialmente no âmbito das políticas sociais, resultaram em desequilíbrios que demandam correções pendentes (Rezende, 1995).

De certa maneira, o impulso descentralizador beneficiou-se de uma associação entre autoritarismo e centralização, favorecida pelo regime militar e pelas reformas centralizadoras por ele implementadas. Assim, a Assembleia Constituinte, inaugurada no início de 1986, foi predominantemente influenciada pelas forças que preconizavam a descentralização, especialmente no âmbito tributário. Contudo, a ruptura institucional não foi suficiente para modificar os hábitos que guiam as decisões políticas nessa esfera. A autonomia financeira foi, por vezes, confundida com a liberdade de gastar sem a correspondente responsabilidade tributária. A natureza da descentralização promovida pela Constituinte, portanto, não contribuiu efetivamente para a construção de um novo federalismo. (Rezende, 1995).

A persistência da crise econômica brasileira complicou ainda mais os esforços para corrigir os desequilíbrios resultantes da não conclusão das reformas estabelecidas pela nova Constituição. Com a economia estagnada e enfrentando altas taxas de inflação que resistiram a todas as tentativas de controle, as receitas do setor público ficaram aquém das expectativas. Fatores que desencorajaram os movimentos em direção à descentralização. Embora haja alguns avanços na absorção, por Estados e Municípios, de maiores responsabilidades nos gastos com programas sociais, como resultado da redução dos repasses federais, ainda não se observa um esforço coordenado em direção a um novo equilíbrio federativo. Este continua dependente da resolução dos desequilíbrios macroeconômicos e da realização de reformas institucionais mais profundas (Resende, 1995).

A importância de políticas públicas regionalizadas fica evidente ao considerarmos não apenas as características geográficas e econômicas, mas também as diferenças culturais de cada região, necessitando de políticas que preservem e promovam a identidade local. Portanto é essencial considerar não apenas as necessidades materiais, mas também reconhecer e valorizar a diversidade cultural.

Assim sendo, compreender profundamente a complexidade territorial e populacional do Brasil não só justifica a necessidade de políticas públicas específicas para cada região, mas também ressalta a importância de uma abordagem capaz de conciliar os aspectos sociais, econômicos e culturais na busca por um desenvolvimento equitativo e sustentável em todo o país.

4.2 Disputa fiscal

A complexidade do federalismo brasileiro torna a cooperação entre os entes federados, inerente ao sistema federalista, frágil e por vezes suprimida pela relação de competição por receitas entre os entes federados. A disputa fiscal entre União, Estados e Municípios cria um ambiente de federalismo predatório que consiste na busca individual por recursos sobrepondo-se à visão coletiva e contribui com práticas que comprometem a eficiência do sistema federativo (Linhares et al. 2012).

No sistema federativo brasileiro a União tem como papel principal transferir recursos e cabe a Estados e Municípios aplicar estas receitas. Esta dinâmica de descentralização financeira busca equilibrar as discrepâncias regionais e garantir que todas as unidades federativas tenham meios para atender às demandas de seus cidadãos. No entanto, a eficácia desse modelo depende da capacidade dos Estados e Municípios em administrar e direcionar esses recursos de maneira eficiente e alinhada com as necessidades específicas de suas respectivas comunidades (Linhares et al. 2012).

A transferência de recursos, embora destinada a fortalecer a autonomia regional, também introduz desafios, especialmente quando se considera a competição acirrada entre os entes federados. A busca por uma fatia maior desses recursos pode, por vezes, distorcer as prioridades locais, levando a práticas que

visam mais ao atendimento de interesses políticos imediatos do que ao desenvolvimento sustentável a longo prazo.

A transferência de recursos deve ser acompanhada por mecanismos de prestação de contas e transparência, garantindo que os recursos sejam alocados de maneira eficaz e que os benefícios cheguem efetivamente às comunidades locais. Esse alinhamento entre descentralização financeira, responsabilidade fiscal e transparência é essencial para otimizar a colaboração entre os diferentes níveis de governo no sistema federativo brasileiro, promovendo o desenvolvimento equitativo e sustentável em todo o país.

5 CONCLUSÃO

Esta monografia teve como objetivo analisar o federalismo fiscal brasileiro, com ênfase no Fundo de Participação dos Estados. Ao longo deste estudo, foi possível observar a complexidade que envolve a distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios, observa-se também a demora por parte do poder legislativo de encontrar soluções para as demandas econômicas da sociedade, apesar da evidente evolução histórica, os desafios contemporâneos da distribuição de receitas são inerentes ao federalismo fiscal brasileiro. As soluções técnicas esbarram em conflitos de interesses, os entes federativos não admitem perder receita e protagonismo no cenário nacional.

Destaca-se a relevância do FPE como instrumento de mitigação das disparidades regionais, contudo, também revelam as limitações presentes neste mecanismo que o torna um modelo pró-cíclico baseado nas receitas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, com uma fórmula de divisão dos recursos que não atende as demandas pela diminuição do desequilíbrio horizontal, aquele onde há disparidades de receitas e despesas analisadas entre unidades federativas de mesmo nível. O FPE embora tenha a intenção de equilibrar as disparidades, suscita preocupações quanto à desestimulação da poupança pública e ao estímulo aos gastos governamentais fixos em períodos em que a economia vai bem, mantidos quando a arrecadação diminui, gerando déficit ao ente federado.

Conclui-se que o federalismo fiscal brasileiro é uma construção dinâmica, sujeita a desafios constantes que refletem a diversidade e a extensão territorial do país. Nesse contexto, torna-se crucial repensar estratégias que busquem conciliar a competição legítima entre os entes federados com a necessidade de cooperação para o desenvolvimento sustentável e equitativo.

Para o futuro, sugere-se uma revisão criteriosa do modelo do FPE, considerando a implementação de mecanismos que contemplem a estabilidade fiscal, a transparência e a eficiência na alocação de recursos. Além disso, incentiva-se a continuidade de pesquisas que explorem alternativas e aprimoramentos para o federalismo fiscal brasileiro, promovendo uma discussão

contínua sobre a melhor forma de equacionar as demandas regionais em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Ao reconhecer os desafios inerentes ao federalismo fiscal brasileiro e, em particular, ao modelo do Fundo de Participação dos Estados, faz-se imperativo não apenas identificar as questões existentes, mas também propor soluções tangíveis para esses desafios. Uma abordagem mais detalhada sobre possíveis soluções técnicas, que vão além das limitações identificadas, é fundamental para promover a eficiência do sistema.

A busca por estabilidade fiscal, transparência e eficiência na alocação de recursos deve ser guiada por princípios sólidos, possivelmente incorporando consultas extensivas a especialistas, entidades governamentais e, principalmente, aos próprios entes federativos. Uma revisão que contempla uma participação ampla e inclusiva é mais propensa a resultar em uma distribuição mais equitativa dos recursos.

É crucial, também, destacar que a busca por soluções não deve ser unicamente técnica, mas deve envolver uma compreensão mais profunda das dinâmicas políticas e sociais que permeiam o federalismo fiscal brasileiro. Ao abordar os conflitos de interesses, é necessário explorar estratégias de incentivo à cooperação, superando a reticência dos entes federados em renunciarem às receitas.

A ênfase na diminuição do desequilíbrio horizontal, particularmente nas disparidades de receitas e despesas entre unidades federativas do mesmo nível, deve guiar a formulação de políticas que promovam a equidade e a justiça fiscal. Propostas que busquem fortalecer a autonomia fiscal dos Estados, ao mesmo tempo em que asseguram uma distribuição mais equitativa dos recursos, podem ser consideradas como parte integrante da solução.

REFERÊNCIAS

ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Elsevier Brasil, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: A visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, p. 23-31, 2001.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 1, 2011.

Santos Silva Mauro. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**. Belo Horizonte, vol.15, núm 1, p. 117,137. abril 2005. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400437538005>>. Acesso em 20 ago. 2023.

OLIVEIRA, Cleiton de. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**, 2010.

SERRA, José. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**, 1999.

SOUZA, Celina. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 5-28, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 dez. 2022.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil**, 1994.

AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 34, 2016.

MORA, Mônica. **As Regras fiscais como um instrumento para a autonomia fiscal dos governos estaduais**, 2021.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

BRASILEIRO, **OS ESTADOS NO FEDERALISMO**. Boletim de Análise Político-Institucional. 2021.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares Organizador; MENDES, Constantino Cronemberger Organizador; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**, 2012.

Ministério da Fazenda. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união**, 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6379>. Acesso em: 20 out. 2023.

MENDES, Marcos. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, v. 96, 2011.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 15, p. 297-310, 1995.