



Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Teresa Ter-Minassian

**Banco
Interamericano de
Desenvolvimento**

**Divisão de Gestão
Fiscal e Municipal**

TEXTOS PARA DEBATE

IDB-DP-216

Março de 2012

Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Teresa Ter-Minassian



Banco Interamericano de Desenvolvimento

2012

<http://www.iadb.org>

Os “Textos para debate” e as exposições são preparados por funcionários do Banco e outros profissionais como material de apoio para eventos. Em geral são produzidos com prazos muito breves de publicação e não são submetidos a revisão formal. Os pontos de vista e opiniões expressados neste documento são de exclusiva responsabilidade de seu autores e não refletem necessariamente os pontos de vista do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva nem dos países que representa.

Este documento pode ser reproduzido livremente.

RESUMO EXECUTIVO*

Este documento, elaborado a pedido do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), focaliza as opções para a reforma do **Fundo de Participação dos Estados (FPE)**, que constitui uma das principais transferências intergovernamentais no Brasil. Este enfoque se justifica pelo fato de que essa reforma tornou-se uma prioridade política urgente após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou a inconstitucionalidade da fórmula atual de distribuição horizontal do FPE e exigiu a sanção de uma nova fórmula no início de 2013.

Como pano de fundo para a escolha e motivação de uma estratégia de reforma recomendada, o documento começa **com uma revisão sumária do sistema de transferências intergovernamentais no Brasil à luz da experiência internacional**. Esta revisão assinala as seguintes **conclusões principais**:

- O Brasil se compara bem com a maioria dos países (incluindo algumas outras federações de grande porte) no que se refere à média do grau de autonomia das receitas dos governos subnacionais (GSN), especialmente os estados. No entanto, revelando grandes disparidades nas capacidades e esforços fiscais, a autonomia varia muito dentro de ambos os níveis, estadual e municipal. As transferências intergovernamentais representam uma importante fonte de receita para a maioria dos governos subnacionais (GSN).
- O sistema de transferências intergovernamentais apresenta as seguintes características principais:
 - **Uma discricionariedade relativamente baixa.** Isto confere previsibilidade ao sistema e imunidade à contínuas negociações políticas, mas também gera volatilidade cíclica e inflexibilidade frente a mudanças nas tendências econômicas, sociais e demográficas.
 - Uma parcela significativa dos regimes de participação da receita está fundamentada em **critérios de origem da receita (devolução)**, um fato que agrava as já substanciais diferenças nas capacidades de gerar receitas que caracterizam os próprios impostos subnacionais. O compartilhamento das receitas dos recursos naturais (também baseada na devolução) agrava ainda mais essas diferenças, na medida em que esses recursos estão concentrados em relativamente poucos estados e municípios.
 - Um **grau relativamente elevado de fragmentação dos mecanismos de transferência**, no que se refere à finalidade dos diferentes regimes, à definição de suas bases (com consequentes incentivos distorcidos para os governos de nível superior em explorar tributos não partilhados) e à suas fórmulas de distribuição horizontal. Isso dificulta a avaliação dos efeitos alocativos e distributivos do sistema de transferência em geral. E finalmente,
 - **A falta de um sistema de transferência de equalização abrangente e bem desenhado.**

* Este trabalho foi realizado sob a coordenação técnica de Luiz Villela (IFD/FMM) e financiado com recursos da Cooperação Técnica BR-T1184,

Neste contexto, **os esforços de reformas futuras do sistema devem concentrar-se nos seguintes objetivos principais:**

- a. Tornar o sistema mais equitativo;
- b. Simplificar e aumentar a sua transparência;
- c. Garantir suficiente flexibilidade nas fórmulas de distribuição para acomodar as mudanças às situações relevantes das jurisdições subnacionais afetadas, e
- d. Reduzir a sua sensibilidade cíclica.

Embora o desenho de uma reforma abrangente esteja além do âmbito deste documento, a maioria dos objetivos acima mencionados são aplicáveis à reforma da fórmula de distribuição horizontal do FPE, na qual se concentra o documento.

Em princípio, seria desejável utilizar as transferências do FPE para equalizar a capacidade dos estados individuais de fornecer um conjunto padronizado de bens e serviços sob a sua responsabilidade, com graus médios de esforço nos próprios recursos e eficiência nos gastos (de acordo com as linhas do sistema utilizado na Austrália). Infelizmente, **não existem atualmente condições no Brasil para a implementação de um verdadeiro modelo de equalização**, dadas as grandes diferenças na definição das bases tributárias entre os estados (que impedem a estimação de um sistema de receitas representativas como no modelo canadense) e da falta de dados precisos e atualizados sobre as bases fiscais e os custos dos programas de despesas.

Com essas limitações, **a melhor abordagem possível para a reforma do sistema no curto prazo parece ser limitar a equalização ao lado das receitas e utilizar as receitas líquidas reais de cada estado antes das transferências do FPE como critério para determinar a sua capacidade fiscal**. As diferenças nas necessidades de gastos podem continuar a serem abordadas no futuro próximo através de outros tipos de transferências (FUNDEB, SUS e convênios), revistas para esse efeito em função das necessidades.

Uma abordagem deste tipo cumpriria a maioria dos objetivos especificados acima:

- Seria simples, transparente e fácil de calcular e controlar, sem muita demora, devido ao pouco tempo necessário para contabilizar e informar as receitas do estado.
- Aumentaria, em comparação com o atual sistema, a correspondência das transferências *per capita* do FPE com a capacidade individual dos estados de gastar, aumentando assim a equidade.
- Promoveria uma resposta dinâmica e oportuna das transferências do FPE às mudanças socioeconômicas (de população ou de renda *per capita*, por exemplo) e de outro tipo (por exemplo, no regime de *royalties* ou de outras transferências intergovernamentais) que poderiam afetar a renda básica *per capita* de cada estado.

Dada a natureza fechada do FPE, uma decisão importante no desenho da fórmula de distribuição é a **escolha do grau de redistribuição desejado**, especificamente a escolha do valor de referência (VR) para a renda líquida *per capita* acima da qual os estados não receberiam transferências. Quanto mais elevado esse limite, maior seria o número de estados (até todos) recebendo as transferências, mas menor seria a quantidade recebida por cada um,

e conseqüentemente, menor o grau de redistribuição do sistema. Com base nos resultados das simulações de opções alternativas a este respeito, este documento recomenda a distribuição de dois terços do FPE de acordo com o critério de máxima redistribuição e o outro terço de acordo com o de máxima cobertura.

Uma comparação dessa opção de reforma com a situação existente sugere que **a abordagem proposta seria de fato mais equalizadora do que o sistema atual** visto que:

- Sua aplicação reduziria a brecha entre as maiores e menores receitas líquidas estaduais *per capita* depois das transferências do FPE (um indicador da capacidade de cada estado para gastar) e
- Os maiores beneficiados em termos de receitas líquidas seriam os estados mais pobres do Nordeste e do Norte.

Para ser politicamente viável, qualquer proposta de reforma da fórmula de distribuição do FPE deverá contemplar um **período de tempo suficiente para que os estados prejudicados pela reforma possam ajustar suas finanças à perda**. Isto pode ser realizado com **mecanismos de transição** alternativos. Uma das abordagens contemplaria a distribuição das perdas e ganhos ao longo de um determinado número de anos. Alternativa seria a de garantir para cada estado um piso equivalente ao valor nominal das transferências do ano anterior à adoção da nova fórmula de distribuição, e aplicar esta última apenas para os aumentos nos recursos do FPE a partir desse ano. Ao longo do tempo, a porcentagem do piso diminuiria gradualmente e a do componente distribuído de acordo com a nova fórmula aumentaria correspondentemente.

Se a reforma do FPE fosse sancionada simultaneamente com outras reformas, por exemplo, do ICMS e/ou da distribuição das receitas do petróleo, o desenho e a duração do mecanismo de transição deveria levar em conta a distribuição entre os estados dos ganhos e das perdas das outras reformas.

I. Introdução

Este documento, elaborado a pedido do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se focaliza nas opções para a reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que constitui uma das principais transferências intergovernamentais no Brasil. Este enfoque se justifica pelo fato de que essa reforma tornou-se uma prioridade política urgente após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou a inconstitucionalidade da fórmula atual de distribuição horizontal do FPE e exigiu a sanção de uma nova fórmula no início de 2013.

No entanto, deve ser enfatizado desde o início que **a reforma do FPE é apenas um componente das reformas muito necessárias do sistema de relações fiscais intergovernamentais no Brasil**, incluindo particularmente as reformas da principal fonte de receitas próprias dos estados (o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ou ICMS, um imposto misto de origem e destino baseado no IVA), e da distribuição das receitas do petróleo e de outros tipos de transferências intergovernamentais. Embora, em princípio, uma abordagem abrangente e simultânea para estas reformas poderia ajudar na formação do consenso político por facilitar as concessões recíprocas e a compensação de perdas e ganhos, tal consenso tem sido ilusório na prática até agora.¹ Ao mesmo tempo, a rápida aproximação do prazo imposto pelo STF aumenta a **urgência na identificação de uma nova fórmula de distribuição horizontal para o FPE que seja politicamente viável, mas que também seja economicamente e socialmente desejável**, e em particular, possa adaptar-se de forma flexível às mudanças das condições socioeconômicas, bem como à futuras reformas das relações fiscais intergovernamentais.

O documento começa com uma **visão geral das experiências internacionais** sobre as transferências intergovernamentais, com especial ênfase no desenho e na implementação de sistemas de transferências de equalização. A seguinte seção **analisa as principais características e problemas do sistema de transferências intergovernamentais, incluindo o FPE, no Brasil**. Ambas as análises são deliberadamente breves, vista a vasta literatura disponível sobre o assunto. A última seção analisa uma **reforma recomendada para a fórmula de distribuição horizontal do FPE** à luz da experiência internacional e das simulações (realizadas com a agradecida assistência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)) de seu impacto sobre as receitas dos estados. A seção também discute brevemente os possíveis mecanismos de transição para facilitar consenso político sobre a reforma proposta. Um anexo apresenta as hipóteses e principais resultados de algumas opções alternativas de reforma que também foram analisadas, mas que não parecem preferíveis à recomendada.

II. Visão geral da experiência internacional com transferências intergovernamentais

a. O papel das transferências nas relações fiscais intergovernamentais

Tanto as teorias normativas quanto as positivas do federalismo fiscal reconhecem os **benefícios de um grau significativo de autonomia da receita subnacional**. Esses benefícios incluem:

¹ Para obter uma declaração contundente das vantagens de uma abordagem abrangente para as reformas dos regimes fiscais intergovernamentais no Brasil, ver Rezende, F. 2007.

- O potencial de reforçar a mobilização da receita global aproveitando fontes de receita (como impostos sobre a propriedade imobiliária e taxas de usuários) que, provavelmente, sejam negligenciadas ou administradas menos eficazmente pelo governo central (GC).
- Proporcionar mais segurança para os governos subnacionais (GSN) em relação à sua disponibilidade de recursos, facilitando assim a preparação de orçamentos mais realistas e reduzindo a volatilidade na execução de programas de gastos.
- Facilitar o alinhamento da composição e desenho de impostos subnacionais com as preferências locais e com a incidência dos benefícios dos programas subnacionais de despesas.
- Tornar mais visível para o eleitorado o custo dos gastos subnacionais e promover a responsabilidade fiscal subnacional, que tende a ser prejudicada pela dependência dos GSN em transferências para cobrir déficits (*gap-filling transfers*) ou em outras operações de socorro do GC.

No entanto, também existem **significativos obstáculos econômicos, distributivos, institucionais e de economia política para mobilizar receitas subnacionais próprias**. O principal obstáculo econômico é a elevada mobilidade de bens e de fatores de produção dentro do território nacional, o que aumenta as possibilidades de evasão fiscal e de competição tributária predatória (a chamada "*race to the bottom*" ou "corrida para baixo") entre jurisdições subnacionais. Do ponto de vista distributivo, as substanciais disparidades econômicas entre os GSN de um país tendem a gerar correspondentes diferenças em sua capacidade de aumentar as receitas, com efeitos adversos sobre o acesso dos cidadãos aos bens e serviços subnacionais. Os obstáculos institucionais incluem as insuficiências na capacidade administrativa dos GSN e os elevados custos de cumprimento para os contribuintes, que devem lidar com impostos subnacionais e sistemas de administração tributária diferentes. Finalmente, as restrições de economia política podem surgir tanto do desejo do GC de manter o controle sobre as principais bases tributárias, como da relutância dos GSN a suportar os custos políticos do aumento da receita própria.

Portanto, dado que as receitas próprias dos GSN normalmente estão muito aquém dos montantes necessários para a execução dos gastos que estão sob sua responsabilidade com um nível razoável de eficiência, **as transferências intergovernamentais são utilizadas em todos os países para cobrir as brechas verticais resultantes**. As transferências intergovernamentais também são utilizadas para perseguir **um conjunto de outros objetivos**, incluindo a redistribuição regional dos recursos, a compensação por externalidades interjurisdicionais e a execução das prioridades dos governos do nível mais alto em áreas administradas pelos governos de nível mais baixo. A importância relativa associada a estes objetivos em cada país contribui substancialmente, junto com várias restrições econômicas e institucionais, a definir a natureza e a combinação das transferências intergovernamentais dos países. O peso das transferências intergovernamentais nas receitas subnacionais varia consideravelmente entre os países. Nos países da OCDE varia de um mínimo de menos de 30 por cento na Suécia, a um máximo de quase 100 por cento na Turquia.²

² Ver OCDE, 2009.

b. Principais tipos de transferências intergovernamentais

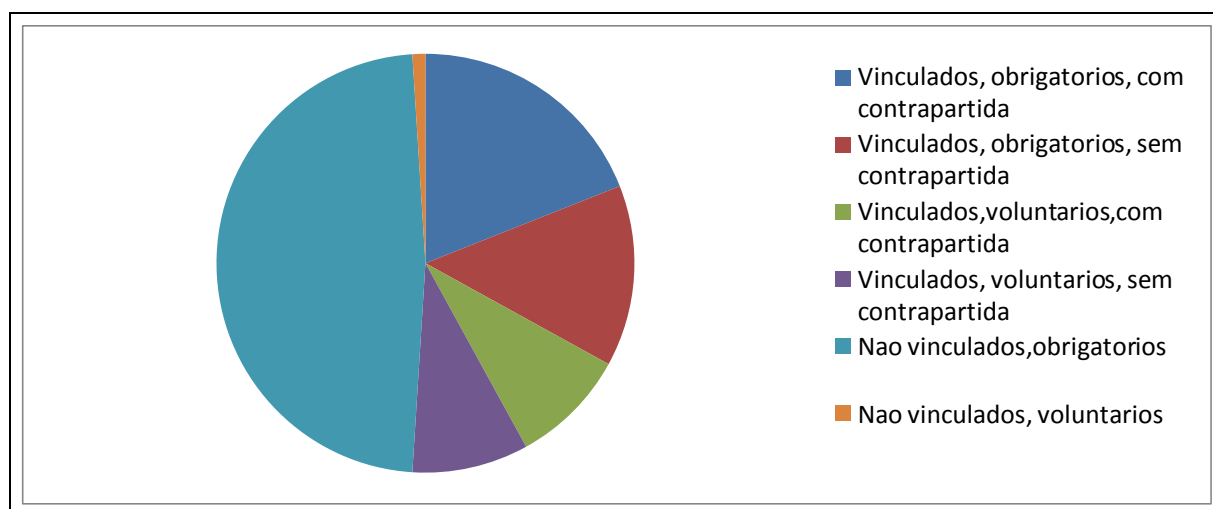
As experiências dos países variam muito não só no que diz respeito ao tamanho, mas também as principais características das transferências intergovernamentais. A extensa literatura sobre a matéria³ distingue diversas categorias de transferência de acordo com:

- Seu **caráter obrigatório ou voluntário**. As transferências obrigatórias têm claras vantagens em termos de previsibilidade para os orçamentos subnacionais e menor suscetibilidade à barganha política, mas transmitem rigidez ao orçamento do governo que fornece os fundos.
- Se os recursos são **destinados ou vinculados (*earmarked*) ou não** a gastos particulares (as chamadas "transferências em bloco" ou *block grants*), ou a programas ou a projetos especificados (transferências para fins especiais). A vinculação (*earmarking*) é normalmente utilizada como um meio de influenciar a composição de gastos subnacionais, garantindo um "mínimo" para os recursos destinados pelos governos estaduais para as áreas funcionais ou geográficas consideradas de alto interesse nacional.
- Se são **acompanhados ou não por condições específicas sobre o uso dos fundos** (por exemplo, relacionados às modalidades de execução dos programas financiados e/ou ao seu desempenho, medido por vários indicadores). Os fluxos condicionados são frequentemente utilizados para estimular os GSN ao cumprimento de padrões nacionalmente determinados para os serviços públicos que prestam. As condicionalidades normalmente aplicam-se a transferências para fins especiais, mas o monitoramento do seu cumprimento é muitas vezes dificultado pela falta de indicadores de desempenho relevantes, confiáveis e oportunos.
- Se **envolvem ou não exigências de contrapartida** para o governo receptor. Estas transferências são tipicamente utilizadas para reduzir os incentivos dos GSN a fornecer menores níveis de bens e serviços que tem efeitos de transbordamento (*spillover*) positivo sobre outras jurisdições, porque a transferência implicitamente compensa o governo receptor por tal transbordamento. Os recursos deste tipo têm a desvantagem de que as jurisdições mais pobres podem não estar aptas para eles, se não estiverem em condições de cumprir a contrapartida exigida.
- Se são ou não **de natureza recorrente**. As transferências não recorrentes e de capital são normalmente utilizadas para financiar investimentos subnacionais ou para outras operações de natureza não recorrente. Alguns fluxos são fornecidos como única concessão pelos governos de nível superior para socorrer financeiramente os de nível mais baixo em dificuldades (os chamados "*gap-filling transfers*"). Estes são de fato socorros e, a menos que sejam exigidos por circunstâncias claramente fora do controle dos GSN (por exemplo, um desastre natural inesperado), devem ser evitados, porque abrem espaço para a barganha política e podem dar origem a significativo risco moral.

³ Ver, por exemplo, Ahmad, E., 1997; Ahmad, E. e Brosio, G., 2006; e Boadway, R. e Shah, A., 2007.

O Gráfico 1 abaixo mostra a composição das transferências para os governos regionais no âmbito da OCDE.

Gráfico 1. Composição das transferências para os governos regionais no âmbito da OCDE



c. Acordos de compartilhamento de receita

Uma importante categoria de transferências consiste no compartilhamento de receitas. Estes são normalmente mecanismos obrigatórios que envolvem a transferência de parte das receitas de um governo de nível mais alto para um de nível mais baixo. Como tal, eles compartilham os prós e os contras dos outros tipos de transferências obrigatórias mencionados acima.

A **base da partilha** pode ser a totalidade das receitas do governo de nível superior ou um subconjunto delas. Este último sistema é nitidamente mais comum, apesar do fato de que gera importantes incentivos inadequados (especialmente para os governos de nível mais alto que tendem a concentrar esforços— tanto em termos de política como de administração— para aumentar sua receita dos tipos de impostos que não são compartilhados, independentemente da qualidade alocativa ou distributiva deles).

A **distribuição horizontal das receitas compartilhadas** está frequentemente baseada, pelo menos em parte, nos critérios da origem (a chamada “devolução tributária”), isto é, sobre a percentagem de cada unidade subnacional na arrecadação total de tais receitas. Sob tais critérios, a distribuição das receitas compartilhadas reflete em grande parte a capacidade dos GSN para gerar receitas próprias, deste modo suas grandes disparidades agravam-se em vez de se corrigir. Por esta razão, vários países (por exemplo, Austrália, China e Alemanha) utilizam critérios que não estão baseados na devolução para a distribuição horizontal da totalidade ou de parte da receita compartilhada.

A Tabela 1 abaixo resume as principais características dos sistemas de partilha de receitas nos países da OCDE.

Tabela 1: Principais características dos sistemas de compartilhamento das receitas em alguns países da OCDE

País	Base da partilha	Poder para alterar a fórmula	Frequência de alterações	Mecanismos de equalização
Austrália	IVA	O Parlamento Nacional, com acordo dos estados	A cada quatro anos	Sim
Alemanha	Imposto de Renda e IVA	Parlamento Nacional	Ad hoc	Sim
Itália	Imposto de renda, IVA e impostos indiretos	Lei orçamentária anual	Anual	Não
México	Imposto de renda, IVA e impostos indiretos	Governo Federal	Excepcional	Não
Espanha	IVA e impostos indiretos	Parlamento Nacional	Excepcional	Não
Suíça	Imposto de renda pessoal	Parlamento Nacional	Uma vez, em 2007	Não
Turquia	Todos os impostos	Parlamento Nacional	Excepcional	Sim

OCDE, 2009

d. Compartilhamento das receitas dos recursos naturais

A distribuição das **receitas dos recursos naturais não renováveis** (*royalties*, acordos de partilha da produção ou dos dividendos de empresas estatais nesses setores) entre os diferentes níveis do governo é um dos temas mais controvertidos nas relações fiscais intergovernamentais. **A literatura teórica sobre o assunto normalmente defende a centralização de tais recursos** por razões econômicas (para evitar transmitir aos orçamentos subnacionais a alta volatilidade associada a este tipo de receita) e por razões de distribuição (porque os recursos naturais não renováveis (RNNR) estão frequentemente concentrados em algumas jurisdições subnacionais)⁴. No entanto, também é reconhecido que há justificação para transferir parte das receitas dos recursos às entidades subnacionais onde os recursos estão localizados, para compensá-las pelos danos ambientais resultantes da exploração dos recursos e para cobrir as necessidades de infraestrutura adicional para tais fins.

⁴ Ver, por exemplo, Brosio, G. 2006; Boadway, R. e Shah, A., 2009; e Chowdurie-Aziz, M.; Kaiser, K. e Vinuela, L., 2010.

A prática internacional frequentemente difere da teoria, pois tende a ser moldada pela evolução histórica e o equilíbrio do poder político mais que pelas considerações teóricas acima mencionadas.⁵ A **propriedade e o controle dos RNNR e a distribuição das receitas provenientes de tais recursos variam muito entre os países**. Geralmente, aqueles países com um elevado grau de dependência dos RNNR tendem a centralizar mais a receita desses recursos do que os menos dependentes. Além disso, os países unitários (por exemplo, os grandes produtores de petróleo no Oriente Médio) tendem a centralizar mais as receitas dos recursos do que as federações. O grau de centralização também tende a variar ao longo do tempo, refletindo mudanças no equilíbrio de poder entre os níveis de governo (por exemplo, no Canadá, na Nigéria e na Rússia). Finalmente, o contexto legal também difere muitas vezes se os campos de gás e de petróleo estão em terra e/ou no mar (*offshore*), como mostrado nas Tabelas 2 e 3 abaixo.

Tabela 2: Propriedade, controle e distribuição de receitas de campos terrestres (*onshore*) nas federações selecionadas

País	Propriedade	Controle	Distribuição das receitas
Argentina	Províncias	Províncias	Federal e províncias
Austrália	Estados	Estados	Estados
Brasil	GF	GF	GF, estados e municípios
Canadá	Províncias	Províncias	Províncias
Índia	Estados	GF	GF e estados
Malásia	Estados	GF	GF e estados
México	GF	GF	GF
Nigéria	GF	GF	GF e estados
Paquistão	Conjunta	GF	Províncias
Rússia	Conjunta	GF	GF
EUA	GF ou estados	GF ou estados	Estados
Venezuela	GF	GF	GF

GF: Governo Federal

Fonte: Anderson G., 2011

⁵ Ver Anderson G., 2011 para uma abordagem abrangente e atualizada do tratamento das receitas de petróleo e gás em grandes federações.

Tabela 3: Propriedade, controle e distribuição de receitas de campos *offshore* nas federações selecionadas

País	Propriedade	Controle	Distribuição das receitas
Argentina	GF	GF	GF
Austrália	GF	Junta	GF
Brasil	GF	GF	GF, estados e municípios
Canadá	GF	Províncias e GF	Províncias
Índia	GF	GF	GF
Malásia	GF e estados	GF	GF
México	GF	GF	GF
Nigéria	GF	GF	GF e estados
Paquistão	Conjunta	GF	GF
Rússia	GF	GF	GF
EUA	GF	GF	GF
Venezuela	GF	GF	GF

Fonte: Anderson G., 2011

c. Transferências de equalização

No desenho de sistemas intergovernamentais de transferência, a maioria dos países inclui a redução das desigualdades regionais entre os seus objetivos. Em princípio, as **transferências de equalização** visam equilibrar a capacidade dos diferentes governos subnacionais para fornecer os bens e serviços sob a sua responsabilidade em níveis predeterminados em termos de quantidade, qualidade e relação custo-efetividade. A tradução deste princípio na prática é bastante complexa, pois envolve opções que são significativamente limitadas pela disponibilidade de recursos financeiros e humanos, e de dados estatísticos.

As principais questões a serem abordadas no desenho de transferências de equalização são:

- Equalizar apenas as capacidades de arrecadação ou também as necessidades de gasto?
- Equalizar de acordo com um padrão absoluto ou com um padrão relativo?
- Utilizar um mecanismo de redistribuição vertical ou horizontal?
- Limitar ou não o montante das transferências?
- Incluir ou não as receitas partilhadas e outras transferências para o cálculo das capacidades de geração de receita?

Estas questões são brevemente discutidas a seguir, com referências a alguns exemplos relevantes de países.⁶

⁶ Ver Ahmad e Searle, 2007; Dafflon, 2007; Wilson, 2007; e Reschovsky, 2007, para discussões mais detalhadas sobre as questões metodológicas no desenho das transferências de equalização.

A maioria dos países que utiliza mecanismos de transferência de equalização inclui alguns **indicadores** da capacidade de arrecadação tributária na fórmula de distribuição horizontal para as transferências. A precisão com que tais indicadores calculam a capacidade de geração de receita varia significativamente de país para país, dependendo da disponibilidade de dados e das capacidades técnicas. O sistema mais complexo de equalização com base na capacidade de geração de receita é o usado pelo **Canadá**. Neste sistema, a capacidade tributária relativa de cada província é calculada com referência a um **sistema tributário representativo (RTS) que é essencialmente uma média dos sistemas fiscais provinciais**.⁷ As transferências a cada províncias são baseadas na arrecadação potencial, para não desencorajar os esforços tributários acima da média e não premiar aqueles abaixo da média. O sistema de equalização é financiado pelo orçamento federal (redistribuição vertical), sem condicionalidades, e é complementado por importantes transferências em bloco (*block grants*) que visam em parte compensar as diferenças nas necessidades de gastos provinciais que não são tidas em conta pelo sistema de equalização (inteiramente baseado em capacidade de arrecadação).

Apesar de sua sofisticação e atratividade conceitual, o sistema canadense tem sido significativamente criticado por sua complexidade e sua opacidade ao cidadão médio, assim como pelo fato de que as receitas dos recursos não renováveis não são incluídas nos cálculos. O desejo de simplicidade, assim como limitações na disponibilidade das estatísticas necessárias o, em alguns casos, nas capacidades das administrações responsáveis, têm levado outros países a usar **variáveis macroeconômicas mais facilmente disponíveis**, como o PIB regional ou a renda pessoal, como indicadores das capacidades de geração de receitas.

A **equalização formal das necessidades de gastos** é ainda mais complexa do que a da capacidade de arrecadação, e só é praticada por poucos países, sendo a Austrália o mais avançado. O sistema de equalização australiano visa assegurar que cada estado tenha capacidade para fornecer os serviços sob a sua responsabilidade num nível equivalente à média do nível nacional, tendo em conta as diferenças regionais de custos e outros fatores relevantes (como o perfil demográfico da província, a população, as características geográficas, etc.). O sistema combina assim a equalização de ambas as capacidades de arrecadação e as necessidades de gastos. Os dados e requisitos computacionais do sistema são enormes, e sua aplicação é confiada a uma Comissão permanente. As fórmulas e estimativas de parâmetros relevantes são revistos e alterados, se necessário, a cada cinco anos para refletir a evolução das condições. Os cálculos são atualizados anualmente no contexto do ciclo do orçamento.

A África do Sul utiliza um sistema de equalização provincial (o sistema de distribuição equitativa entre as províncias) que é inteiramente baseado em indicadores de necessidades de gastos.⁸ Ele não tenta equilibrar a capacidade de arrecadação, já que os recursos próprios das províncias da África do Sul cobrem apenas uma proporção muito pequena de suas despesas. O sistema possui sete componentes e cada um deles inclui vários indicadores de necessidades, existindo sobreposição parcial entre os componentes. O sistema não faz provisões para as diferenciais de custos ou de eficiência.

⁷ O cálculo específico para a atribuição das transferências é realizado para cada fonte de receita provincial (37 delas), comparando a base da renda *per capita* da província com a média nacional, e multiplicando a diferença pela alíquota média relevante do país (RTS). A atribuição será negativa se o potencial estimado de geração de receita da província para o cálculo for superior à média nacional, e positivo no caso contrário. A atribuição total da transferência de equalização para a província é dado pela soma algébrica dos itens individuais (com um piso total de zero).

⁸ O sistema é descrito com detalhes em Wilson, 2007.

Outros países utilizam sistemas mais simples de equalização de necessidades: menos e mais disponíveis indicadores (tais como renda *per capita*; concentração populacional em áreas urbanas; perfil etário da população, etc.). As experiências com tais sistemas destacam nitidamente o *trade-off* entre, por um lado, a simplicidade do sistema e a facilidade de coleta das informações relevantes e, por outro, a capacidade de evitar incentivos errados, se as diferenças de custo e de eficiência não são tomadas em conta.

As **transferências de equalização com base em padrões absolutos** visam assegurar que cada GSN incluído no sistema tenha a capacidade de fornecer uma cesta básica padronizada de serviços. Os sistemas deste tipo são geralmente financiados por orçamentos do nível superior e, por natureza, são **abertos (sem limites)**. Para evitar o risco do déficit **orçamental é importante que o** custo da cesta de serviços seja cuidadosamente estimado e que a escolha do nível mínimo resulte prudente. **Os sistemas baseados em padrões relativos** (como uma média em todo o país) envolvem normalmente a distribuição horizontal, assim os GSN abaixo dos padrões receberiam transferências positivas e aqueles acima teriam que pagar dentro do sistema. Este é, por exemplo, o caso dos critérios de equalização na Alemanha para a distribuição do IVA arrecadado nos *Länder* (estados). No entanto, o sistema também pode prever a **equalização assimétrica**, na qual os GSN abaixo da média recebem transferências suficientes para aumentar a sua capacidade até a média (ou uma fração) e aqueles acima da média não recebem transferências. Este é, por exemplo, o caso do sistema de equalização do Canadá.

Há discussão na literatura sobre o tema da **inclusão ou exclusão da partilha das receitas e outras transferências no cálculo das capacidades de arrecadação**. O caso de inclusão é claro para as receitas partilhadas, incluindo as de RNNR, distribuídas segundo o critério de devolução, uma vez que estes recursos tanto aumentam a capacidade para gastar das jurisdições receptoras como refletem as diferenças na distribuição das bases tributáveis. O caso é mais discutível para as transferências para fins especiais, já que elas estão vinculadas a programas de gastos específicos considerados de interesse nacional e também frequentemente já cumprem um papel redistributivo.

III. Uma breve visão geral do sistema de transferência intergovernamental no Brasil

a. Principais características do sistema de receitas subnacionais

Em comparação com a maioria dos países, incluindo várias grandes federações, **o Brasil se caracteriza por um grau relativamente elevado de descentralização das receitas**, especialmente no nível estadual. Os estados atualmente respondem por mais de um quarto e os municípios por 6 por cento do total dos impostos. Os impostos próprios representam em média mais de 60 por cento das receitas totais dos estados, mas com grandes variações entre os estados, refletindo tanto os diferentes potenciais como os esforços de arrecadação tributária. Normalmente, a porção das receitas próprias é de cerca de 70 por cento nos estados mais ricos do Sul e Sudeste, mas de menos de 50 por cento nos estados mais pobres do Nordeste, e até mesmo abaixo de 20 por cento nos estados mais distantes e menos povoados do Norte. A combinação de um grau relativamente elevado de autonomia e de grande disparidade nas capacidades tributárias dos estados torna ainda mais importante garantir que

o sistema de transferências intergovernamentais no Brasil seja adequadamente equalizador. O sistema atual permanece abaixo do desejável a este respeito.

Além disso, o **sistema subnacional brasileiro de receitas próprias está repleto de falhas significativas** que são amplamente reconhecidas por afetar negativamente a equidade horizontal e a competitividade. O principal problema é a forte dependência das finanças estaduais do ICMS, caracterizado por: uma grande dispersão de alíquotas efetivas no território nacional; uma concorrência fiscal predatória (a chamada “guerra fiscal”) entre as unidades federativas; o significativo efeito cascata, devido ao mau funcionamento do mecanismo de crédito; e os custos elevados de cumprimento para os contribuintes.⁹ Essas distorções agravam falhas significativas nas contribuições/impostos federais indiretos (IPI, PIS e COFINS).

Os **esforços de reforma** têm sido obstaculizados até o momento principalmente pelo fato de que a transição para um IVA mais neutro baseado no destino e com base uniforme dentro da federação implicaria perdas significativas para os estados que são exportadores líquidos para o resto do país. No entanto, a urgência de uma reforma global da tributação indireta está se tornando mais evidente na medida em que as receitas estaduais são erodidas pela guerra fiscal, e a competitividade das empresas brasileiras é dificultada pela cumulatividade e pelos altos custos de cumprimento dos impostos, em um contexto de taxa de câmbio muito valorizada e desempenho fraco das exportações industriais. Há indícios crescentes de disposição por parte dos estados para aceitar uma redução significativa da alíquota interestadual do ICMS, o que iniciaria a aproximação a uma mudança para um IVA baseado no destino, reduzindo significativamente os custos de eficiência acima indicados.

b. O sistema de transferências intergovernamentais

O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil inclui uma variedade de mecanismos (parcialmente sobrepostos)¹⁰:

i. Partilha das receitas

As receitas são separadamente partilhadas pelo governo federal com os estados (principalmente através do FPE) e com os municípios (através do Fundo de Participação dos Municípios ou FPM), e pelos estados com seus respectivos municípios (através da Cota-parte do ICMS).¹¹ Alguns dos acordos de partilha de receitas são obrigatórios pela Constituição, outros por leis federais ou estaduais. Todos compartilham a característica de ter como base apenas um subconjunto das receitas do governo de nível superior, fato que gerou incentivos para o governo

⁹ Há uma vasta literatura destacando as falhas substanciais na concepção atual e nas práticas do ICMS e do ISS. Ver Rezende F., 2009 para obter um resumo.

¹⁰ Podem ser encontradas descrições completas do sistema de transferência intergovernamental no Brasil em: *Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros*, 2006, e em Mendes M., Boueri Miranda R., e Blanco Cosio F., 2008.

¹¹ Além destes, existem vários outros mecanismos não condicionados para partilhar impostos individuais entre diferentes níveis de governo (por exemplo, o imposto federal sobre a propriedade territorial rural com os municípios; o imposto federal sobre operações com ouro (IOF-ouro) com estados e municípios; e o imposto estadual sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) com os municípios). Estes mecanismos de compartilhamento são efetuados a alíquotas diferentes e na maioria dos casos são distribuídos com base em critérios de devolução. Eles contribuem para a fragmentação do sistema de transferência intergovernamental e dificultam a avaliação de seu impacto distributivo global.

federal privilegiar fontes de receitas não partilhadas nas últimas décadas. Os critérios para a distribuição horizontal diferem significativamente entre os sistemas: os do FPE e FPM são principalmente redistributivos, e os do Cota-parte estão essencialmente baseados no critério de devolução tributária.

Especificamente no que se refere ao **FPE**, constituído por 21,5 por cento das receitas do imposto de renda federal e o IVA seletivo (IPI), **os critérios para a distribuição entre os estados** foram definidos por uma lei complementar (LC nº 62) de 1989, após uma longa negociação, cujo resultado foi a determinação de que as participações combinadas das regiões menos desenvolvidas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ascender a 85 por cento do total. Dentro desta restrição, os coeficientes dos estados individuais foram determinados através de modificações marginais em critérios pré-existentes que se relacionam com o território de cada estado (com um peso de 5 por cento), sua população e o inverso da renda *per capita* (com peso de 95 por cento).

Estes coeficientes (reproduzidos na Tabela 4 abaixo, em ordem decrescente), não foram alterados desde 1989, apesar das mudanças significativas na distribuição da renda *per capita* entre os estados neste período. Essas mudanças foram especialmente marcantes para a região Centro-Oeste, que se beneficiou do rápido crescimento dos agronegócios na última década. Como indicado na seção I acima, a recente decisão do STF considerou inconstitucional a manutenção dos coeficientes de distribuição fixos para o FPE, e exigiu a sanção de uma nova fórmula de distribuição dinâmica no início de 2013.

Tabela 4: Coeficientes de distribuição do FPE

Estado	Região	% do FPE	Estado	Região	% do FPE
Bahia (BA)	N.E.	9,3962	Amapá (AP)	N.	3,4120
Ceará (CE)	N.E.	7,3369	Paraná (PR)	S.	2,8832
Maranhão (MA)	N.	7,2182	Goiás (GO)	C.O.	2,8431
Pernambuco (PE)	N.E.	6,9002	Rondônia (RO)	N.	2,8156
Pará (PA)	N.	6,1120	Amazonas (AM)	N.	2,7904
Paraíba (PB)	N.E.	4,7889	Roraima (RR)	N.	2,4807
Minas Gerais (MG)	S.E.	4,4545	Rio G. do Sul (RS)	S.	2,3548
Tocantins (TO)	N.	4,3400	Mato Grosso (MT)	C.O.	2,3079
Piauí (PI)	N.E.	4,3214	Rio de Janeiro (RJ)	S.E.	1,5277
Rio G. do Norte (RN)	N.E.	4,1779	Espírito Santo (ES)	S.E.	1,5000
Alagoas (AL)	N.E.	4,1601	Mato G. do Sul (MS)	C.O.	1,3320
Sergipe (SE)	N.E.	4,1553	Santa Catarina (SC)	S.	1,2798
Acre (AC)	N.	3,4210	São Paulo (SP)	S.E.	1,000
			Distrito Federal (DF)	C.O.	0,6902

N.: Norte; N.E.: Nordeste; S.: Sul; S.E.: Sudeste; C.O.: Centro-Oeste

Fonte: LC nº 62, 1989

ii. Partilha das receitas de RNNR

As receitas provenientes de recursos naturais não renováveis (hidrocarbonetos e minerais) são compartilhadas pelo governo federal (que é por lei o proprietário de tais recursos) com estados e municípios com alíquotas que variam dependendo da natureza do campo, do envolvimento do estado na produção e na distribuição dos recursos, etc.¹². A Tabela 5 mostra a distribuição vertical das receitas da exploração do petróleo, bem como do consumo de produtos petrolíferos.

Tabela 5: Distribuição vertical das receitas relacionadas com o petróleo (em porcentagem)

Tipo de receitas	Governo Federal	Estados	Municípios
<i>Royalties</i> sobre o petróleo <i>offshore</i>	30	24,3	45,7
<i>Royalties</i> sobre o petróleo em terra	12,5	52,5	35
Participação especial	50	40	10
Taxas e bônus de assinatura	100		
Imposto de renda das empresas	55	21,5	23,5
CSLL (Contribuição social sobre o lucro líquido)	100		
Dividendos	100		
IPI	45	29	26
PIS/COFINS	100		
CIDE-Combustíveis	76,8	17,4	5,8
ICMS		75	25

Fonte: Gobetti, S.W. 2011

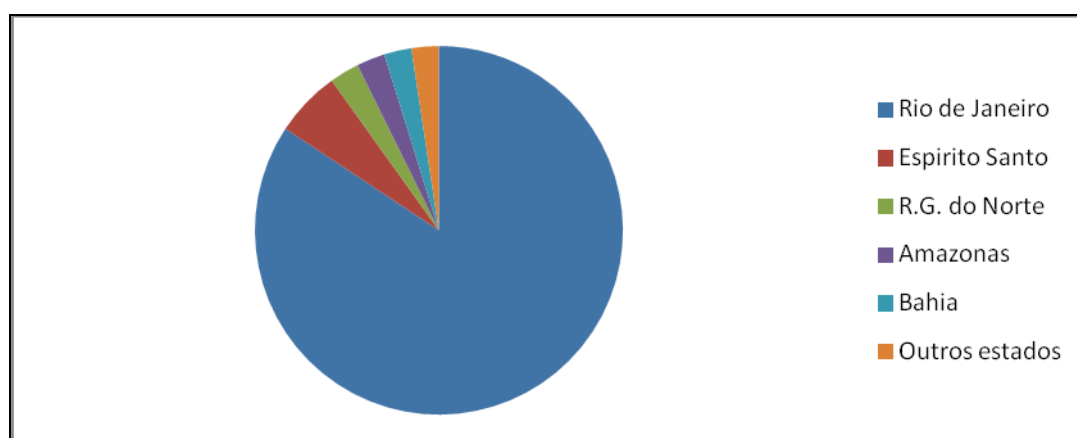
Os **coeficientes de distribuição horizontal** também variam dependendo do tipo de imposto e da natureza do campo (em terra ou *offshore*). As receitas dos campos em terra beneficiam principalmente os estados e municípios onde o campo está localizado; as dos campos *offshore* beneficiam principalmente os estados e municípios costeiros em frente (às vezes a uma distância de centenas de quilômetros) do campo marítimo. Uma parte das receitas vai para os municípios portuários nos quais o óleo é embarcado. Outra parcela muito pequena é distribuída com base nos critérios do FPE e do FPM.

Não é surpreendente que esses critérios resultem em uma **concentração muito elevada das receitas dos recursos em um número limitado de estados e**

¹² O atual regime para as receitas da exploração do petróleo (que representam mais de 85 por cento do total das receitas provenientes dos recursos naturais) e sua partilha entre níveis de governo foi criado em 1997 (Lei 9478/97), após o fim do monopólio da Petrobras em 1995. O regime de exploração atual está baseado em concessões: as empresas licitam pelos direitos de exploração e possuem a produção dos campos concedidos a elas. Em troca, pagam vários tipos de rendas: (1) um bônus de assinatura, que vai inteiramente para o governo federal; (2) uma taxa de área, que está relacionada com a extensão do campo de petróleo a ser explorado e que vão para a Agência Nacional do Petróleo (ANP), uma instituição federal; (3) *royalties* impostos mensalmente como uma parte da produção a uma alíquota básica de 5 por cento ou a uma alíquota maior (de até 10 por cento), dependendo das características do campo; e finalmente (4) uma renda especial sobre os campos mais produtivos e rentáveis. Tanto os *royalties* como a renda especial são partilhados entre os três níveis de governo.

municípios. O Gráfico 2 mostra que cinco estados respondem por mais de 97 por cento da quota total de participação dessas receitas, com o Rio de Janeiro recebendo 85 por cento do total. A distribuição da participação dos municípios nas receitas do petróleo é apenas um pouco menos concentrada do que a dos estados. Especificamente, os municípios do Estado do Rio de Janeiro (RJ) contam com aproximadamente 75 por cento do total e aqueles em outros quatro estados com 16 por cento adicionais. Quase um quarto do total é recebido por um município (o de Campos dos Goytacazes, no RJ).¹³

Gráfico 2: Distribuição dos *royalties* e das rendas do petróleo entre os estados



O **regime da renda do petróleo** deverá mudar com a entrada em vigor de uma lei recente que prevê uma mudança nas concessões para gerar um contrato de partilha de produção (PSA) para o mar profundo (pré-sal) e outras áreas consideradas de interesse estratégico nacional. O regime do PSA deverá aumentar significativamente a obtenção dos recursos petrolíferos pelo governo federal, em comparação com o regime atual de concessões.¹⁴

A **fórmula para a distribuição horizontal das receitas do petróleo sob o novo regime** está atualmente em acalorado debate no Brasil. Uma cláusula aprovada pelo Congresso no final de 2010 exigindo a distribuição das receitas partilhadas em

¹³ Alguns estudos sobre os custos de eficiência da alta concentração de rendas do petróleo (Conceição, JH 2006; Serra, R. 2007; e Afonso, JR e Gobetti, SW 2008) encontraram evidências de incentivos reduzidos para a mobilização das receitas próprias, do aumento das despesas *per capita* nas folhas de pagamento (mas não em gastos sociais e investimentos) e uma menor relação custo-benefício na despesa dos maiores municípios beneficiários.

¹⁴ No regime de PSA, o governo federal vai receber, além do bônus de assinatura e da sua quota de *royalties*, o valor total do petróleo obtido a partir de cada campo, após a dedução dos custos de exploração e de produção e da margem de lucro estipulada no acordo de *leasing* com a empresa a quem foi concedida a exploração do campo (a Petrobras ou um consórcio que inclua uma participação mínima de 30 por cento da mencionada empresa). No novo sistema, os *royalties* continuarão existindo, mas a participação especial atualmente compartilhada com estados e municípios desaparecerá.

consonância com os critérios de distribuição do FPE e do FPM está sob veto presidencial e ainda não foi alcançado um acordo para uma fórmula alternativa.

iii. **Transferências obrigatórias destinadas a programas de educação, saúde e outros**

Incluem:

- Para a **educação**, as transferências para estados e municípios pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), um fundo constituído por contribuições (o equivalente a 20 por cento das receitas totais, próprias e partilhadas) de estados e municípios, que são complementadas por uma contribuição do governo federal (equivalente a 10 por cento do total das contribuições subnacionais). Estas transferências visam reduzir a disparidade na capacidade de diferentes governos subnacionais para financiar a educação básica e são, portanto, distribuídas principalmente em função do número e características da população de alunos.¹⁵
- Para os serviços de **saúde** (que são fornecidos pelo Sistema Único de Saúde ou SUS), as transferências federais para os estados e municípios que tiveram um rápido crescimento nos últimos anos como porcentagem do gasto federal total em saúde, sinalizando uma crescente descentralização das responsabilidades de gastos no setor. Estas transferências são em parte obrigatórias e em parte discricionárias e representam, em média, mais de um terço do financiamento total de saúde, mas com variações consideráveis entre as regiões. Elas são geralmente percebidas como relativamente bem-sucedidas em reduzir as diferenças de despesa *per capita* em saúde entre regiões durante a última década. Sofrem, no entanto, de falta de articulação clara com indicadores tanto de necessidade como com de desempenho.
- Transferências federais para os estados e municípios de uma parte do imposto sobre o consumo de derivados de petróleo (o chamado **CIDE-Combustíveis**), destinadas ao financiamento de projetos ambientais, subsídios ao etanol e investimentos em infraestruturas de transporte. Estão baseadas em uma mistura de critérios de devolução e redistribuição.

iv. **Transferências de natureza compensatória**

Estas são transferências destinadas a compensar os governos subnacionais por certas externalidades resultantes das políticas do governo federal. O eixo central destas

¹⁵ Uma parte do FUNDEB está reservada para premiar as escolas que apresentem os melhores resultados de desempenho de seus alunos, medidos segundo o índice padronizado (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Esta disposição constitui uma primeira tentativa para aumentar a responsabilidade das unidades subnacionais no uso de transferências vinculadas.

transferências é a intenção de compensar os estados e municípios pela perda de receita do ICMS derivada da alíquota zero nas exportações.

Estas transferências são de dois tipos. Uma (estabelecida pela Constituição) diz respeito à exportação de bens industriais, e obriga o compartilhamento com os estados de 10 por cento das receitas do IPI; a distribuição entre os estados é proporcional à participação de cada estado nas exportações industriais. 25 por cento dessa transferência é partilhada pelos estados com seus municípios.

O segundo tipo refere-se às exportações de produtos primários e industrializados semi-elaborados, que têm alíquota zero pela chamada Lei Kandir de 1996. Essas transferências também adquiriram caráter constitucional em 2003, com a Emenda Constitucional nº 42, mas a determinação do seu montante foi deixada para uma lei complementar, que ainda não foi apresentada. No entanto, o governo federal define no orçamento anual tanto a quantidade da transferência como sua distribuição entre os estados (um processo que envolve intensas negociações com estes últimos).

Este tipo de transferências apresenta falhas significativas em termos de falta de transparência e de previsibilidade para os governos beneficiários e abre espaço para barganha política. Por seu lado, os estados tendem a resistir à concessão do crédito integral do ICMS para as exportações e os bens de capital, com custos evidentes em termos de eficiência e competitividade. A reforma do ICMS com base no princípio do destino eliminaria esses custos e ao mesmo tempo eliminaria a necessidade de tais transferências compensatórias.

v. Transferências discricionárias para fins especiais

Tais transferências (os chamados “convênios e acordos”) representam uma parcela relativamente pequena (menos de 2 por cento) do total de transferências intergovernamentais no Brasil. Eles podem exigir ou não contrapartida. Eles costumam impor condições específicas para a utilização destes fundos, mas o controle do cumprimento dessas condições pode ser limitado pela disponibilidade da informação relevante. A distribuição desses tipos de fundos não reflete critérios transparentes e é muitas vezes influenciada pelas negociações políticas durante o processo orçamentário.

As transferências intergovernamentais representam fontes significativas de receita para os estados, e ainda mais para os municípios. Elas remodelam significativamente a distribuição vertical de recursos entre os três níveis de governo, como pode ser visto nos Gráficos 3 e 4, que comparam a **distribuição de receitas antes e depois das transferências**. Os gráficos mostram que os municípios são os principais beneficiários das transferências, porque a redução da participação nos recursos do governo federal após as transferências fica totalmente balanceada pelo aumento da participação dos municípios, com a participação dos outros estados quase inalterada.

Gráfico 3: Distribuição das receitas antes das transferências intergovernamentais

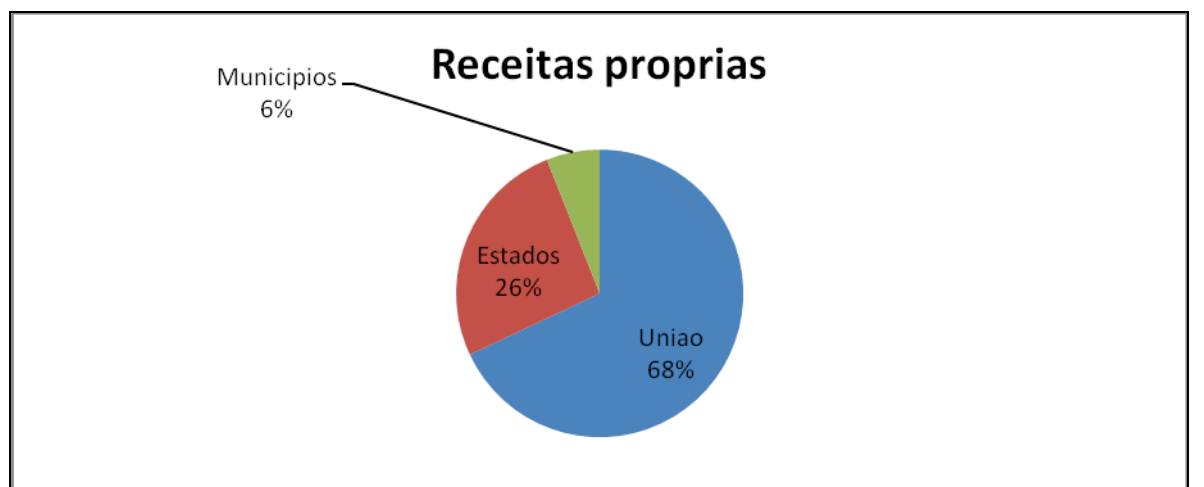
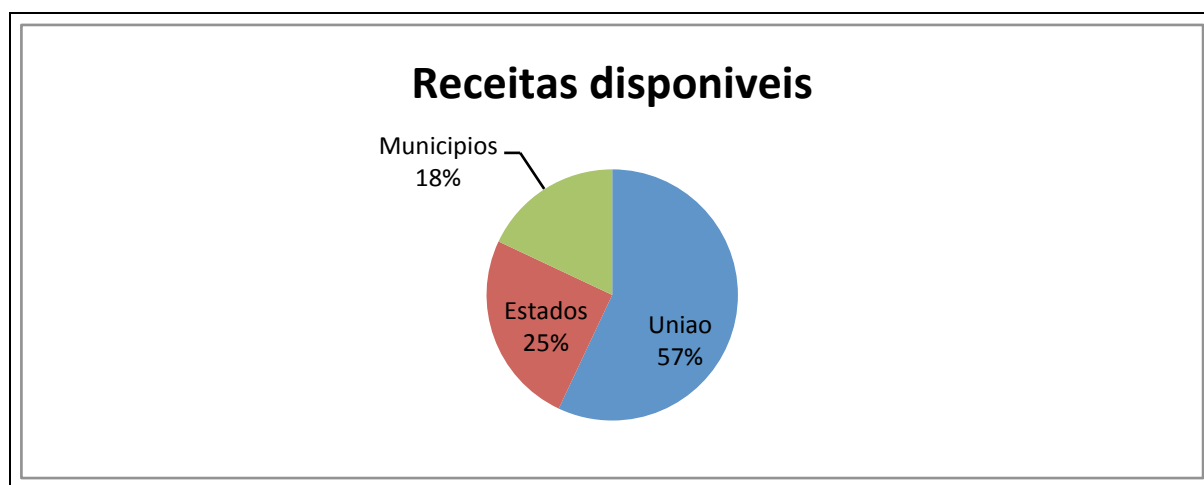


Gráfico 4: Distribuição das receitas depois das transferências intergovernamentais



No conjunto, o sistema de transferência intergovernamental no Brasil parece estar caracterizado por:

- Uma relativamente **baixa discricionariedade** das transferências, o que promove a transparência, a previsibilidade e a imunidade à barganha política contínua, mas também a volatilidade cíclica e a inflexibilidade das transferências em face da evolução das tendências econômicas, sociais e demográficas;
- Uma **multiplicação dos mecanismos de transferência** que complica a avaliação dos efeitos alocativos e distributivos do sistema global;
- Uma **dependência significativa de critérios de devolução** na distribuição horizontal dos recursos, o que agrava as diferenças já substanciais em as capacidades de arrecadação que caracterizam os impostos subnacionais próprios. A atual **partilha das rendas dos**

recursos naturais (também baseada na devolução) **agrava ainda mais essas diferenças**, porque tais recursos estão concentrados em relativamente poucos estados e municípios.

- E finalmente, **a falta de uma abordagem global, bem desenhada e equalizadora no sistema de transferência**. Embora os estudos existentes sugiram que algumas das transferências (acentuadamente aquelas através do FUNDEB) têm um impacto redistributivo progressivo (mais ou menos significativo), elas estão muito aquém de um sistema de equalização. Especificamente no que se refere ao FPE, a Tabela 6 mostra que as transferências *per capita* do fundo recebidas por cada estado têm uma relação limitada com sua renda *per capita* ou sua capacidade de arrecadação, aproximada pelas suas receitas antes das transferências. Os seis maiores beneficiários de transferências do FPE (os estados de Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Sergipe e Rondônia) não estão entre os mais pobres em termos de PIB *per capita* ou de receitas antes das transferências, mas eles ficam no meio da distribuição. Cinco deles estão na região pouco povoada do Norte.

Tabela 6: Uma comparação da distribuição das transferências do FPE *per capita* com a renda *per capita* e a capacidade de gasto dos estados individuais, 2009 (em Reais)

Estado	PIB p.c.	Receitas básicas p.c.	Transferências do FPE p.c.	Receita líquida p.c.
AC	10.477	989	1.790	2.779
AL	6.623	523	474	997
AM	14.360	1.375	297	1.672
AP	11.569	988	1.973	2.962
BA	9.326	628	233	861
CE	7.668	543	313	856
DF	51.142	3.417	99	3.516
ES	19.185	1.831	157	1.988
GO	14.387	977	175	1.152
MA	6.161	454	408	862
MG	14.290	1.086	81	1.167
MS	15.170	1.492	203	1.695
MT	18.742	1.434	277	1.711
PA	7.809	676	300	976
PB	7.506	523	457	980
PE	8.892	651	286	937
PI	5.961	543	494	1.037
PR	17.756	1.042	98	1.140

RJ	22.396	1.531	35	1.566
RN	8.753	833	479	1.312
RO	13.217	1.239	671	1.910
RR	13.008	1.030	2.133	3.163
RS	19.773	1.186	78	1.264
SC	21.076	1.273	76	1.349
SE	9.633	1.007	741	1.748
SP	26.385	1.603	9	1.612
TO	11.072	1.042	1.205	2.247

Fonte: cálculos próprios

RB: receita líquida antes das transferências do FPE; RL: receita líquida após as transferências do FPE; p.c.: *per capita*

IV. Recomendações para a reforma do FPE

i. Prioridades para a reforma das transferências intergovernamentais no Brasil

A luz dos breves comentários acima sobre experiências internacionais e o atual sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, parece que os esforços para reformas do sistema deveriam focar-se sobre os seguintes **objetivos principais**:

- Tornar o sistema mais equitativo
- Simplificar e aumentar a sua transparência, e
- Garantir flexibilidade nas fórmulas de distribuição suficiente para acomodar as mudanças nas situações relativas das jurisdições subnacionais afetadas.

Seria também desejável reduzir a sensibilidade cíclica das transferências. Como os diferentes componentes do sistema (ou seja, os vários acordos de partilha de receitas e os outros tipos de transferências descritos acima) atuam de forma diferente em relação à equidade, simplicidade, transparência, flexibilidade e sensibilidade cíclica, um projeto de reforma global precisaria ter em conta as características específicas e os efeitos de cada tipo de transferência. E, claro, a concepção de qualquer estratégia de reforma terá que levar em conta as considerações sobre sua viabilidade política.

Uma abordagem abrangente e simultânea das reformas promoveria a sua consistência mútua e facilitaria as compensações, o que poderia aumentar a sua viabilidade política. Por exemplo, reformas polêmicas do regime de *royalties* ou outras reformas destinadas a reduzir o peso dos critérios de devolução no sistema poderiam ser facilitadas pela introdução de um mecanismo de equalização bem concebido e flexível e pela utilização transparente das transferências discricionárias para compensar parte das perdas provocadas pelas reformas. A viabilidade política de qualquer proposta de reforma seria certamente facilitada pela inclusão

de **mecanismos de transição** que, distribuindo o impacto da reforma em um período de tempo adequado, facilitariam a adaptação dos governos subnacionais prejudicados pelo novo regime.

Uma análise detalhada de um cardápio de opções de reforma abrangente do sistema de transferências intergovernamentais está fora do âmbito deste trabalho. No que segue, **o foco está colocado sobre as opções para a reforma da fórmula de distribuição horizontal do FPE**, dada a urgência de uma reforma em consequência da decisão do Supremo Tribunal mencionada acima. O fato de que essas reformas podem ocorrer antes e separadamente de outras possíveis futuras reformas do sistema torna ainda mais importante garantir que a nova fórmula do FPE inclua elementos adequados de flexibilidade para adaptar-se a outras reformas posteriores, caso ocorram no futuro.

ii. Critérios para a reforma da fórmula de distribuição horizontal do FPE

Qualquer opção para a reforma da fórmula de distribuição horizontal do FPE terá que cumprir os dois critérios especificados na decisão do Supremo Tribunal Federal, ou seja, a fórmula deve ser equalizadora e capaz de adaptar-se dinamicamente às mudanças relevantes nas condições dos estados.

Como indicado na seção II acima, um sistema de equalização em condições ideais deve procurar equalizar a capacidade dos diferentes estados para fornecer um conjunto uniforme de bens e serviços sob a sua responsabilidade com graus médios de esforço da própria receita e com eficiência de gasto (seguindo as linhas do modelo australiano). Infelizmente, **não existem atualmente no Brasil condições para a implementação de tal modelo de equalização** pelas seguintes razões principais:

- A principal fonte de receita própria dos estados (o ICMS) apresenta grandes diferenças entre as jurisdições subnacionais, não só na estrutura das alíquotas, mas também na definição de sua base em todos os estados. Isto torna muito difícil estimar um sistema representativo de impostos estaduais segundo o modelo canadense e, portanto, calcular o potencial aumento das receitas (a capacidade de arrecadação tributária) de cada estado através deste sistema.
- Os métodos alternativos para estimar o potencial de receita (por exemplo, através do uso de análises de regressão ou de fronteira estocástica¹⁶) são igualmente limitados pela falta de dados padronizados confiáveis sobre as bases tributárias estaduais.
- Também falta informação confiável sobre a estrutura de custos das principais categorias dos gastos públicos estaduais, que seria necessária para calcular as necessidades de gastos com um nível médio de eficiência.

Com essas limitações, a melhor abordagem possível para a reforma do sistema no curto prazo parece ser a que limita a equalização ao lado da receita e utiliza as receitas básicas reais de cada estado como critérios para determinar a sua capacidade de geração de renda *per capita*. As receitas básicas são definidas aqui como aquelas que incluem todas as rendas do próprio estado (correntes e de capital, mas excluindo os itens financeiros) sem as receitas partilhadas com os municípios, mais todas as transferências recebidas do governo federal, exceto as do FPE e de acordos ou convênios. A natureza fechada do FPE implica que

¹⁶ Ver Fenocchietto, R. e Pessino, C. 2011 para uma discussão das técnicas de fronteira estocástica na estimativa do potencial tributário.

uma redução dos esforços de arrecadação feitos individualmente pelos estados seria apenas parcialmente compensada pelo aumento das transferências do fundo, limitando assim o potencial efeito desestimulador do uso na fórmula das receitas reais no lugar das receitas potenciais.

Uma abordagem deste tipo cumpriria a maioria dos objetivos acima mencionados:¹⁷

- Seria simples, transparente e fácil de calcular e controlar, sem muito demora devido ao pouco tempo necessário para preparar e informar as receitas do estado.
- Aumentaria, em comparação com o atual sistema, a correspondência das transferências *per capita* do FPE com as capacidades individuais dos estados de gastar, aumentando assim a equidade.
- Promoveria uma resposta dinâmica e oportuna das transferências do FPE às mudanças socioeconômicas (de população ou de renda *per capita*, por exemplo) e de outro tipo (por exemplo, no regime de *royalties* ou de outras transferências intergovernamentais) que poderiam afetar a receita básica *per capita* de cada estado.

Dada a natureza fechada do FPE, uma decisão importante no desenho da fórmula de distribuição é a **escolha do grau de redistribuição desejado**, especificamente a escolha do **valor de referência (VR) para a renda líquida *per capita*** acima da qual os estados não receberiam transferências. Quanto mais elevado esse limite, maior seria o número de estados (no limite todos) recebendo as transferências, mas menor seria a quantidade recebida por cada um, e conseqüentemente, menor o grau de redistribuição do sistema. Esta compensação é realçada por simulações ilustrativas (discutidas em detalhe no Anexo abaixo) dos efeitos da escolha de um VR de máxima redistribuição, por um lado, e de um (equivalente a 105% das receitas básicas do Distrito Federal), que garante o máximo de cobertura, por outro lado.

A escolha dos pesos relativos a serem atribuídos aos critérios de redistribuição *versus* os critérios de cobertura é claramente uma decisão política. Um equilíbrio (*trade-off*) aceitável entre os dois objetivos poderia ser alcançado através da **distribuição de dois terços do FPE de acordo com o critério de redistribuição máxima e outro terço de acordo com o critério de cobertura máxima**. A Tabela 7 e o Gráfico 5 mostram a distribuição por estado das receitas básicas, as transferências do FPE e as receitas líquidas após as transferências do FPE (em base *per capita*), sob esta fórmula de distribuição. O Gráfico 6 mostra os ganhos e as perdas totais nas transferências do FPE por estado, em comparação com a situação atual¹⁸.

¹⁷ O objetivo de reduzir a sensibilidade cíclica das transferências não pode ser resolvido através de uma reforma da fórmula de distribuição horizontal do FPE. Seria necessária uma modificação do mecanismo de partilha vertical, por exemplo, usando uma média móvel das receitas federais relevantes como base para o cálculo do FPE. Uma análise completa dos prós e contras desse tipo de abordagem está além do âmbito deste documento.

¹⁸ Todos os cálculos foram realizados com base em dados de 2009.

Tabela 7. Impacto da fórmula de distribuição recomendada para as transferências do FPE nas receitas *per capita* dos estados¹⁹

Estado	Receitas básicas p.c.	FPE p.c.	Receita líquida p.c.
DF	3.417,4	4,5	3.421,9
ES	1.831,0	45,8	1.876,8
SP	1.602,7	51,7	1.654,4
RJ	1.530,8	53,6	1.584,4
MS	1.491,7	54,6	1.546,3
MT	1.434,7	56,1	1.490,8
AM	1.375,1	57,6	1.432,7
SC	1,272.7	60,3	1.333,0
RO	1.238,9	61,2	1.300,1
RS	1.185,6	62,6	1.248,2
MG	1.086,3	65,2	1.151,5
PR	1.042,3	66,3	1.108,6
TO	1.041,5	66,3	1.107,9
RR	1.029,8	66,6	1.096,4
SE	1.006,6	67,6	1.074,2
AC	988,8	85,8	1.074,6
AP	988,3	86,3	1.074,6
GO	976,6	98,3	1.074,9
RN	833,8	244,8	1.078,6
PA	676,0	406,8	1.082,8
PE	650,9	432,6	1.083,5
BA	627,6	456,45	1.084,1
PI	542,6	543,6	1.086,2

¹⁹ Cálculos baseados em dados de 2009 da STN.

CE	542,6	543,7	1.086,3
PB	523,3	563,5	1.086,8
AL	522,5	564,3	1.086,8
MA	454,2	634,4	1.088,6

Gráfico 5: Impacto da reforma recomendada nas receitas estaduais *per capita* (em Reais)

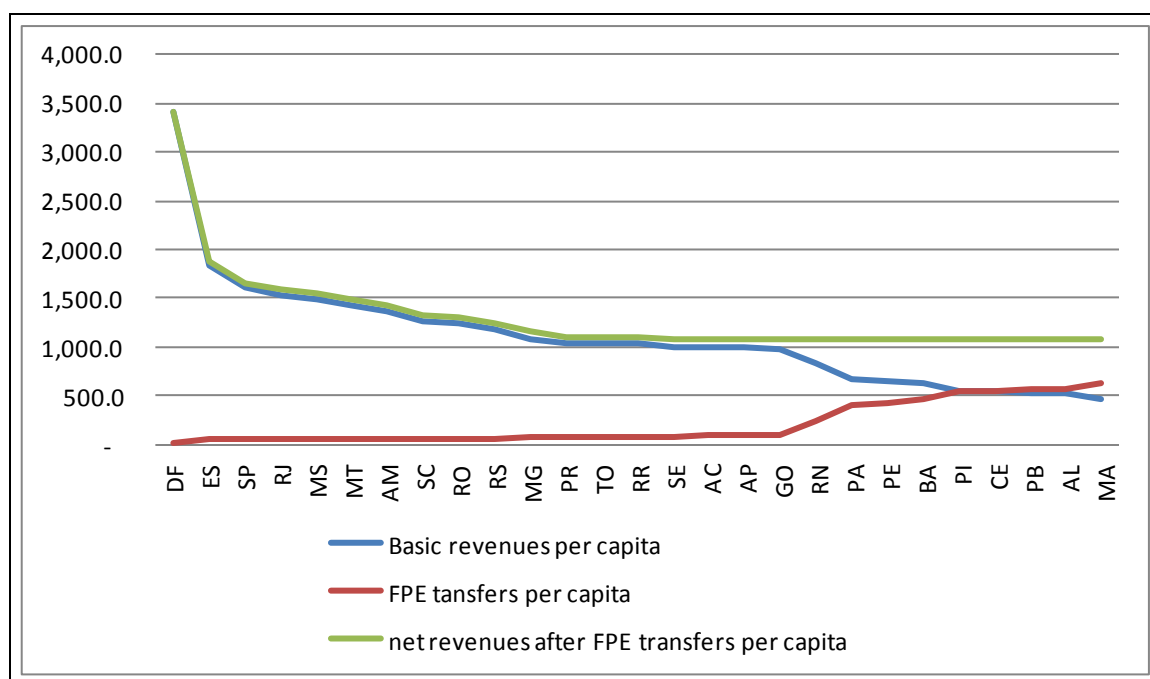
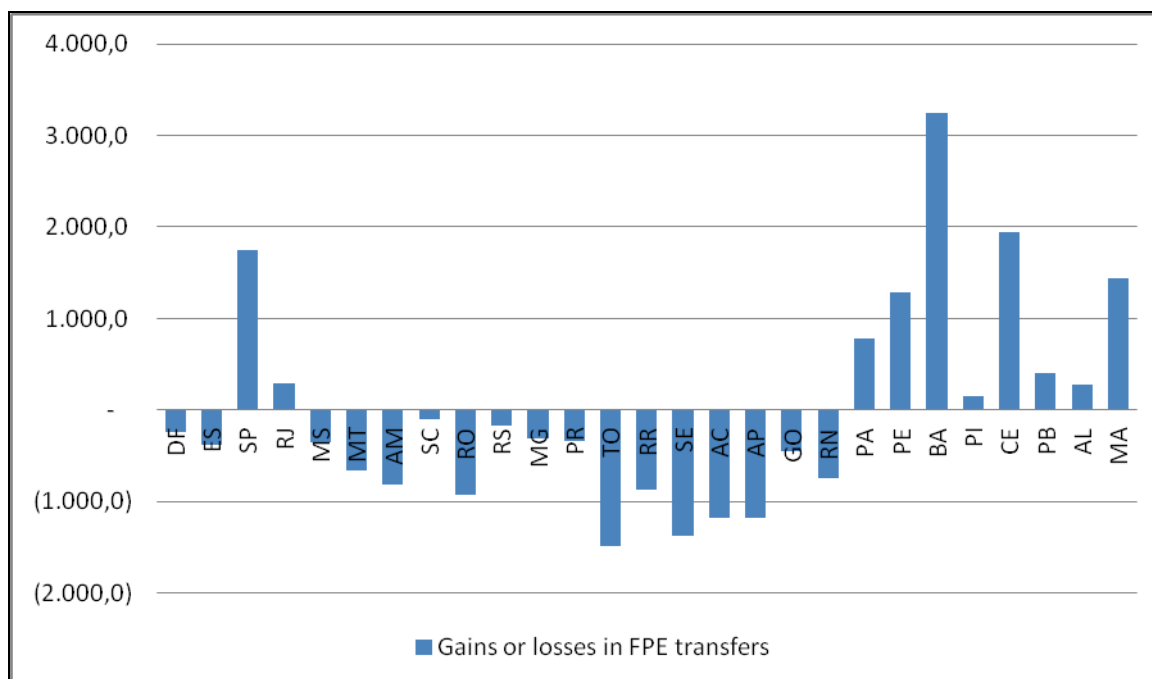


Gráfico 6: Ganhos ou perdas nas transferências do FPE
(em milhões de Reais)



Uma comparação dessa opção de reforma (Tabela 7) com a situação atual (Tabela 6) sugere que **a abordagem proposta seria de fato mais redistributiva do que a atual** posto que:

- A brecha entre a maior e a menor receita líquida *per capita* depois das transferências do FPE seria substancialmente reduzida.
- Os maiores beneficiados em termos de receitas líquidas seriam os estados mais pobres do Nordeste e do Norte.

Tal como é discutido mais detalhadamente no Anexo, estes resultados não seriam significativamente alterados pelo uso de algumas variantes desta abordagem básica, por exemplo, a introdução na fórmula de um parâmetro representativo do esforço fiscal.

Embora a abordagem proposta seja a mais fatível no prazo ordenado pelo STF, deve ser enfatizado **que no longo prazo seria altamente desejável criar as condições para a utilização de um sistema tributário estadual representativo** através de uma definição uniforme da base do ICMS (uma prioridade de reforma em si, como discutido na seção III acima). O uso generalizado da nota fiscal eletrônica deveria permitir no médio prazo a estimação confiável das bases tributárias dos estados, pré-condição necessária para a estimação do sistema tributário representativo. Além disso, adequado progresso na incipiente adoção pelos estados de modernos sistemas contábeis de custos facilitaria a introdução de critérios de necessidade de gastos na fórmula de distribuição do FPE no médio prazo.

iii. Disposições transitórias

Dada a natureza fechada do FPE, qualquer reforma da sua fórmula de distribuição horizontal é essencialmente um jogo de soma zero, ou seja, os ganhos por parte de alguns dos estados teriam que ser acompanhados por perdas dos outros. Este fato tem sido o grande responsável pelo impasse que provocou o congelamento dos coeficientes de distribuição desde 1989. Para ser politicamente viável, qualquer proposta de reforma deverá prever tempo suficiente para que os estados prejudicados possam ajustar suas finanças às perdas. Isto pode ser realizado com diferentes **mecanismos de transição**. Uma abordagem contemplaria o escalonamento das perdas e ganhos ao longo de um determinado número de anos. Outra, possivelmente politicamente mais aceitável, seria a de garantir a cada estado um piso equivalente ao valor nominal das transferências do ano anterior à adoção da nova fórmula de distribuição e aplicar esta última apenas aos aumentos dos recursos do FPE a partir desse ano. Ao longo do tempo, a porcentagem do piso diminuiria gradualmente e a do componente distribuído de acordo com a nova fórmula aumentaria correspondentemente²⁰.

²⁰ Supondo, por exemplo, uma taxa de crescimento nominal do FPE de 7 por cento anuais (abaixo das médias históricas), o tamanho do fundo dobraria em 10 anos, o que significa que apenas a metade seria distribuída com base nos atuais coeficientes.

Anexo

Supostos e principais resultados da simulação das diferentes opções de reforma

Esse anexo informa os supostos básicos e os resultados de algumas simulações ilustrativas de diferentes opções para a reforma do FPE. As simulações de 1 a 5 representam variantes possíveis da estratégia recomendada de basear a fórmula de distribuição horizontal na equalização de receitas básicas, como discutido na seção IV acima. A simulação 6 exemplifica uma abordagem alternativa para equalização com base em variáveis macroeconômicas (na prática, uma variante dos critérios inicialmente subjacentes à atual fórmula de distribuição). Os resultados das seis simulações estão resumidos, em termos de transferências do FPE *per capita* e da receita líquida *per capita* após essas transferências, nas tabelas A1 e A2, respectivamente.

Simulação 1: Equalização de receitas básicas *per capita* com a redistribuição máxima

Nesta simulação o valor de referência (VR) foi escolhido de modo a permitir a equalização completa da receita líquida *per capita* abaixo do mesmo, sujeito ao tamanho do FPE. Todos os estados com receitas básicas *per capita* inferiores a este VR (calculado em 1.147 Reais em 2009) receberiam transferências suficientes para elevar suas receitas até o VR; e aqueles estados que estão acima do VR não receberiam transferências. Esta opção, como esperado, implicaria perdas e ganhos substanciais em comparação com a situação atual. Nove estados (principalmente os relativamente mais pobres do Nordeste) ganhariam, enquanto os restantes dezoito sofreriam perdas. As maiores perdas seriam registradas por alguns estados do Norte e Centro-Oeste, que atualmente são os principais beneficiários do FPE. Esta opção reduziria significativamente (mas, dado o tamanho limitado do FPE, não eliminaria) as diferenças de receitas líquidas *per capita* (após transferências): a relação entre a maior e a menor receita líquida *per capita* depois das transferências cairia dos atuais 4,1 para 3,0.

Simulação 2: Equalização de receitas básicas *per capita* com um VR equivalente a 105 por cento da receita básica do DF

Nesta simulação, o VR foi escolhido para ser o equivalente a 105 por cento da maior receita básica estadual *per capita* (a do DF). Todos os estados receberiam transferências *per capita* do FPE proporcionais à brecha entre o VR e sua receita básica *per capita*. Esta simulação ilustra o *trade-off* entre a redistribuição e a cobertura do sistema.

Com esta opção, entre os vinte estados que perderiam transferências *per capita* do FPE em comparação com a situação atual, estariam alguns dos mais pobres. Além disso, a relação entre a maior e a menor receita líquida após transferências *per capita* aumentaria em comparação com o regime atual de 4,1 para 4,9.

Simulação 3: Combinação das Simulações 1 e 2 (a opção preferida)

Nesta simulação presume-se que dois terços do FPE seriam distribuídos com base no critério da redistribuição máxima da Simulação 1, e um terço de acordo com a Simulação 2. Neste cenário, todos os estados continuariam a receber transferências do FPE. Dez deles, principalmente os estados mais pobres do Nordeste e do Norte, veriam sua receita *per capita* aumentada após as transferências do FPE, enquanto os restantes dezessete sofreriam uma perda. A relação da receita líquida mais alta à mais baixa, após as transferências do FPE, cairia de 4,1 para 3,2. Esta simulação é a base para a introdução da reforma recomendada.

Simulação 4: introdução de uma recompensa para os esforços destinados a aumentar a arrecadação tributária própria

As simulações 1 e 3 foram repetidas assumindo que 5 por cento do FPE seria distribuído proporcionalmente às mudanças na relação entre as receitas antes das transferências *per capita* de cada estado e seus respectivos PIB *per capita* (como parâmetro representativo dos esforços relativos de aumento de receita).²¹ As simulações sugerem que a introdução de um prêmio pelo (parâmetro representativo do) esforço envolveria algumas mudanças nas perdas ou ganhos, em comparação com as simulações sem o prêmio. Os mesmos estados continuariam a ganhar ou a perder, como na opção 3 acima, mas a dimensão do ganho ou da perda poderia ser modificada significativamente em alguns casos. Essa opção seria tão redistributiva como a opção 3, com a relação da mais alta à mais baixa das receitas líquidas após as transferências caindo para 3,2.

Simulação 5: Articulação das transferências do FPE com as macrovariáveis

Nesta simulação foi explorada uma abordagem alternativa utilizando macrovariáveis (a população da área e o inverso do PIB *per capita* de cada Estado), em vez das receitas básicas *per capita*. Especificamente presumiu-se que o FPE seria distribuído de acordo com a seguinte fórmula:

$$TR_i = ft_i * 0,05 * FPE + [(fp_i / fr_i) / FRP] * 0,95 * FPE$$

onde:

TR_i é o FPE transferido para o estado i

ft_i (o fator territorial) é a relação entre a área do território do estado i e toda a área do território do Brasil

fp_i (o fator populacional) é a relação entre a população do estado i e a população total do Brasil

fr_i (o fator PIB *per capita*) é a proporção do PIB *per capita* do estado i e a média nacional do PIB *per capita*;

FRP é a soma de fp_i / fr_i para todos os estados; e

FPE é o volume total do FPE.

Esta opção, que imita os critérios subjacentes ao regime atual, mas sem a reserva regional de 85 por cento, é nitidamente menos redistributiva do que aquelas com base nas receitas básicas *per capita*. É também menos redistributiva do que o atual sistema, pois muitos dos estados mais pobres do Nordeste experimentariam perdas com esta opção, enquanto alguns dos estados mais ricos receberiam significativos ganhos. Este fato, bem como o fato de que algumas das variáveis envolvidas nos cálculos (em particular o PIB estadual) estão disponíveis com muita defasagem e que a escolha das porcentagens é inevitavelmente um pouco arbitrária, torna esta opção inferior à recomendada.

²¹ A fórmula de distribuição para a parte do FPE para recompensa do esforço tributário seria:

$$TR_{it}^* = [(RB_{it-1} / PIB_{it-1} - RB_{it-2} / PIB_{it-2}) / (RB_{t-1} / PIB_{t-1} - RB_{t-2} / PIB_{t-2})] * 0,05 * FPE_t$$

onde: TR_{it}^* = a parte do FPE utilizada para recompensar o esforço (ou penalizar a redução do esforço) do estado i no período t

RB_{it} = receita básica do estado i no período t

PIB_{it} = PIB do estado i para o período t ; e

RB_t / PIB_t = soma das proporções RB_{it} / PIB_{it} de todos os estados

Tabela A1: FPE *per capita* em diferentes simulações,²² 2009²³

(em Reais)

Estado	Atual	S1	S2	S3	S4	S5
DF		0	13,3			48,0
	98,9			4,5	17,2	
ES		0	137,3			112,9
	157,5			45,8	53,4	
SP		0	155,1			92,0
	8,9			51,7	47,8	
RJ		0	160,7			102,7
	35,3			53,6	59,1	
MS		0	163,8			191,0
	203,3			54,6	77,8	
MT		0	168,3			257,4
	277,6			56,1	149,8	
AM		0	172,9			257,4
	297,2			57,6	0	
SC		0	180,9			113,3
	76,1			60,3	63,9	
RO		0	183,6			222,7
	671,1			61,2	79,1	
RS		0	187,7			127,4
	78,5			62,6	62,7	
MG		61,0	195,5			163,4
	81,0			65,2	58,3	
PR		105,1	198,9			136,0
	98,4			66,3	66,0	
TO		105,8	199,0			266,7
	1.206,0			66,3	126,5	

²² S1: Redistribuição máxima. S2: VR para equalização: 105 por cento da receita líquida do DF antes das transferências do FPE. S3: combinação (dois terços e um terço) da S1 e S2. S4: mesmo que a S3, com recompensa pelo esforço na arrecadação de receita própria. S5: equalização com base em macroindicadores.

²³ Os estados que se beneficiariam das transferências do FPE a partir da opção de reforma estão marcados com amarelo.

RR	117,6	199,9			300,7
	2.133,4		66,6	1131,4	
SE	140,7	201,7			233,5
	741,1		67,6	169,2	
AC	158,5	203,1			273,2
	1.789,9		85,8	173,1	
AP	159,0	203,1			251,2
	1.973,4		86,3	418,3	
GO	170,7	204,0			185,3
	175,4		98,3	83,0	
RN	313,5	215,2			279,0
	479,8		244,8	232,9	
PA	471,4	227,5			314,6
	300,4		406,8	408,8	
PE	496,5	229,5			279,5
	285,7		432,6	410,6	
BA	519,7	231,3			275,4
	233,6		456,5	431,1	
PI	604,7	237,9			437,9
	494,5		543,6	524,9	
CE	604,8	237,9			317,4
	313,6		543,7	540,0	
PB	624,0	239,5			332,7
	457,0		563,5	550,8	
AL	624,8	239,5			364,8
	474,7		564,3	522,6	
MA	693,1	244,9			381,3
	408,4		634,4	620,1	

Fonte: STN

Tabela A2: Receitas líquidas *per capita* após as transferências do FPE em diferentes simulações,²⁴ 2009²⁵ (em Reais)

Estado	Atual	S1	S2	S3	S4	S5
DF	3.516,4	3.417,5	3.430,8	3.421,6	3.434,7	3.465,5
ES	1.988,5	1.831,0	1.968,3	1.873,7	1.884,4	1.943,8
SP	1.611,5	1.602,7	1.757,8	1.651,0	1.650,5	1.694,7
RJ	1.566,0	1.530,8	1.691,5	1.580,8	1.589,9	1.633,5
MS	1.695,0	1.491,7	1.655,5	1.542,7	1.569,5	1.682,6
MT	1.712,3	1.434,7	1.603,0	1.487,1	1.584,5	1.622,5
AM	1.672,3	1.375,1	1.548,0	1.429,0	1.374,1	1.632,5
SC	1.348,8	1.272,7	1.453,6	1.329,1	1.336,7	1.386,0
RO	1.910,0	1.238,9	1.422,4	1.296,1	1.317,9	1.461,5
RS	1.264,1	1.185,6	1.373,3	1.244,1	1.248,3	1.313,0
MG	1.167,3	1.147,3	1.281,8	1.147,2	1.144,5	1.249,6
PR	1.140,7	1.147,3	1.241,2	1.104,2	1.108,2	1.178,2
TO	2.247,5	1.147,3	1.240,5	1.103,5	1.168,0	1.308,3
RR	3.163,2	1.147,3	1.229,7	1.092,0	2.161,2	1.330,4
SE	1.747,8		1.208,3	1.069,8	1.175,8	1.240,1

²⁴ O mesmo que na nota de rodapé 19.

²⁵ Os estados que se beneficiariam das receitas líquidas após as transferências do FPE a partir da opção de reforma estão marcados com amarelo.

		1.147,3				
AC	2.778,8	1.147,3	1.191,9	1.070,2	1.161,9	1.262,1
AP	2.961,7	1.147,3	1.191,4	1.070,2	1.406,6	1.239,5
GO	1.152,0	1.147,3	1.180,7	1.070,5	1.059,7	1.161,9
RN	1.313,6	1.147,3	1.049,0	1.074,0	1.066,8	1.112,9
PA	976,3	1.147,3	903,5	1.077,8	1.084,8	990,6
PE	936,6	1.147,3	880,4	1.078,4	1.061,5	930,3
BA	861,2	1.147,3	858,9	1.079,0	1.058,7	903,0
PI	1037,1	1.147,3	780,6	1.081,1	1.067,6	980,5
CE	856,1	1.147,3	780,5	1.081,1	1.082,5	860,0
PB	980,3	1.147,3	762,8	1.081,5	1.074,1	856,0
AL	997,2	1.147,3	762,0	1.081,6	1.045,1	887,3
MA	862,6	1.147,3	699,1	1.083,2	1.074,3	835,5

Bibliografia

- Afonso, J.R. e Gobetti, W.S. (2008): “Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns Aspectos Fiscais e Federativos”, Revista do BNDES, vol. 15, no. 30, Rio de Janeiro.
- Afonso, J.R. e de Castro, K.P. (2010): Tributação do Setor de Petróleo: Evolução e Perspectivas, Texto para Discussão, Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília.
- Ahmad, E., ed. (1997): Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, E. Elgar, Cheltenham, UK.
- Ahmad, E. and Brosio, G. (2006): Handbook of Fiscal Federalism, Palgrave, Londrês.
- Ahmad, E. e Searle, B. (2006): “On the Implementation of Transfers to Sub-national Governments”, em Ahmad and Brosio, 2006.
- Anderson, G., ed. (2011): Oil and gas in federal systems. Toronto: Oxford University Press.
- Bird, R. M. (2010): “Sub-national Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature”. World Policy Research Working Paper no. 5450.
- Boadway, R. e Shah, A. (2007): Intergovernmental Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington, DC.
- Brosio, G. (2003): Oil Revenue and Fiscal Federalism, em Davis, Ossowski e Fedelino, 2003.
- Chowdhurie-Aziz, M.; Kaiser, K.; e Vinuela, L. (2010): “Intergovernmental fiscal management in natural-resource rich settings: a guide for policy practitioners”, www.worldbank.org/prem.
- Conceição, J. H. et al. (2006): “Petróleo e Gás Natural nas Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro”. Revista do Tribunal de Contas do Estado, Rio de Janeiro.
- Dafflon, B.: “Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs”, em Boadway and Shah, 2007.
- Fenocchietto, R. e Pessino, C., 2010: “Determining countries’ Tax Effort” em *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195-(4/2010), Instituto de Estudios Fiscales.
- Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (2006 a): “Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira”, Caderno n. 6.
- Gobetti, S. W., 2011: “Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no Mundo”, Texto para Discussão 1669, Ipea.
- Leal, J. A. & Serra, R. (2007): “Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição e Aplicação dos *Royalties* Petrolíferos”. Em: Piquet R. e Serra, R., eds.: Petróleo, Royalties e Região. Garamond, Rio de Janeiro.

- Mendes, M., Miranda B. R. e Cosio, B. F. (2008): “Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma”. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de estudos, Brasília.
- OCDE (2009 a): “Explaining the Sub-national Tax - Grants Balance in OECD Countries”, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2009)11, Paris.
- Reschowsky, A. (2007): “Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program”, em Boadway e Shah, 2007.
- Rezende, F. (2009): A Reforma Tributária e a Federação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Rezende, F. (2006): Desafios do Federalismo Fiscal, FGV, Rio de Janeiro.
- Rocha, C. A. A., (2010): “Rateio do FPE: Análises e Simulações”. Texto para Discussão, 71. Centro de Estudos da Consultoria do Senado, Brasília.
- Wilson, L.S. (2007): “Macro Formulas for Equalization”, em Boadway e Shah, 2007.