

FEDERALISMO FISCAL E FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

JOSÉ MAURÍCIO CONTI

1ª edição, 2001.

351.72.126.3:336.2(81)

C777f

DEF

EDITORA JUAREZ DE OLIVEIRA LTDA.

Editor responsável: *Juarez de Oliveira*

Capa: *Sérgio Ferreira Casanova Conceição*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

762f

Conti, José Maurício.

Federalismo fiscal e fundos de participação / José Maurício Conti. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
160 p.; 14x21cm.

ISBN 85-7453-222-3

1. Direito fiscal – Brasil. 2. Direito tributário – Brasil. I. Título.

CDD: 343.8104

EDITORA JUAREZ DE OLIVEIRA LTDA.

Praça da Liberdade, 118 – sobreloja 1

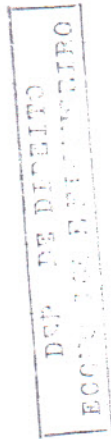
São Paulo – SP – 01503-010 – Fone/Fax: (011) 3105-7293

www.juarezdeoliveira.com.br

e-mail: editora@juarezdeoliveira.com.br

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotógrafos, reprográficos, fonográficos, videográficos.

32916/02



*À pequena CLARA INÊS,
minha filha,
incentivo constante
para novas conquistas.*

3. OS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS

3.1. Conceito e natureza jurídica

Hely Lopes Meirelles nos traz uma definição bastante esclarecedora de fundo. Segundo ele, "Fundo financeiro é toda reserva de receita, para a aplicação determinada em lei. Os fundos são instituídos pela própria Constituição ou por lei ordinária, para sua inclusão no orçamento e utilização na forma legal, por seus destinatários"⁹⁸.

Mas há outras definições que convém destacar: "Denomina-se Fundo o produto de receitas das mais variadas origens (receitas próprias ou vinculadas, incentivos fiscais, dotações orçamentárias, créditos adicionais, empréstimos internos e externos, doações, etc.), em área de atuação, finalidade e destinação especial, com vistas à realização de determinados objetivos ou serviços, desenvolvendo atividades específicas e adotando normas peculiares de aplicação e contabilidade"⁹⁹. Segundo De Plácido e Silva, "notadamente no plural, *fundos* é aplicado como *haveres*, *recursos financeiros*, de que se podem dispor de momento ou postos para determinado fim, feita abstração a outras espécies de bens. Neste sentido, temos os *fundos disponíveis* ou os *fundos de reservas* ou *sociais*"¹⁰⁰. Arnaldo Wald considera fundo "um patrimônio com destino específico, abrangendo elementos ativos e passivos vinculados a um certo regime que os une, mediante a afetação dos bens a determinadas finalidades, que justifique a adoção de um regime jurídico próprio"¹⁰¹.

Para os fins a que se propõe o presente estudo, pode-se conceituar genericamente *fundo* como sendo um conjunto de recursos utilizados como

98. *Finanças...*, p. 133.

99. Homero Santos, *Fundos...*, p. 21.

100. *Vocabulário...*, p. 333.

101. *Da natureza...*, p. 15.

instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos.

Há várias modalidades de fundos, dependendo da forma como está organizada a transferência de recursos que os compõem e a forma pela qual suas receitas são distribuídas.

Em geral, a legislação estabelece regras que destinam recursos para a formação de fundos, sendo suas receitas constituídas por transferências automáticas e obrigatórias; mas há fundos cujas receitas — total ou parcialmente — advêm de transferências voluntárias.

No que se refere à distribuição dos recursos dos fundos para os beneficiários finais, a regra geral é a da transferência condicionada — ou seja, os recursos são destinados para uma finalidade pré-determinada, como o financiamento de um projeto.

Mas há os casos de transferência automática e obrigatória para os destinatários finais, em que os recursos são distribuídos seguindo regras pré-estabelecidas por disposição normativa. Nesta última modalidade estão os Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira, em que tanto a entrega dos recursos que compõem o fundo como sua distribuição são determinados por normas constitucionais e legais previamente estabelecidas.

No ordenamento jurídico nacional, os fundos financeiros encontram previsão legal no próprio texto da Constituição, que prevê vários deles de maneira expressa, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios. Mas existem ainda, como já mencionado no capítulo anterior, os Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), para citar os principais.

Há, no entanto, a possibilidade de se criarem outros fundos. O art. 165, § 9º, II, da Constituição remete à lei complementar “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como as condições para a instituição e funcionamento de fundos”. Não tendo sido editada posteriormente à Constituição a referida lei complementar, prevalece, por recepção, o disposto na Lei n. 4.320/64, que em seus arts. 71 a 74 trata da matéria.

Dispõem os referidos artigos:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação de receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação, e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Têm-se, pois, o conceito de fundo e o tratamento legal que lhe é dispensado pelo nosso ordenamento jurídico.

Resta analisar qual é a natureza jurídica desta figura.

Encontram-se algumas poucas manifestações da doutrina sobre este tema. José Cretella Júnior posiciona-se no sentido de que o fundo não tem personalidade jurídica, mas tem capacidade postulacional: “Fundo, ou melhor, *Fundo público*, é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado a determinado fim. Embora não tenha *personalidade jurídica*, não sendo, pois, nem *fundação*, nem *corporação*, o *Fundo* é dotado de *personalidade judiciária*, podendo, assim, figurar, na relação jurídico-processual, como parte, autor ou réu, tal como a herança jacente, o condomínio em edifícios, a massa falida, a Câmara Municipal, o espólio, o consórcio. Desse modo, o *Fundo* pode estar em juízo, litigando em nome próprio, porque é titular de direito subjetivo, merecedor de proteção jurisdicional, quando contestado, negado ou desconhecido. (...) De um modo mais simples, Fundo público é o patrimônio público, sem personalidade jurídica, mas com capacidade postulacional, afetado a um *fin público*”¹⁰².

Arnoldo Wald tem artigo tratando especificamente sobre a natureza jurídica dos fundos imobiliários. Embora não sejam idênticos em suas características aos fundos de participação constitucionais, é possível utilizar seu trabalho para fazer uma analogia com o tema que ora se aborda. Em seu trabalho, Wald defende posição semelhante à de Cretella Júnior. Para ele os fundos têm uma quase-personalidade; são dotados de autonomia para a gestão do patrimônio que lhes é destinado, e têm capacidade pro-

102. *Comentários...*, p. 3718.

cessual própria. Entende que os fundos não têm personalidade jurídica, mas têm capacidade de direito substantivo e adjetivo¹⁰³.

Reconhece-se, por conseguinte, ser majoritária na doutrina a tese de que os fundos são entes que não têm personalidade jurídica, mas são dotados de capacidade processual, ou seja, podem ser parte em juízo na defesa de seus interesses. É a quase-personalidade que os civilistas reconhecem em várias outras figuras previstas em nosso ordenamento, como é o caso do condomínio e da massa falida.

Esta posição mostra-se correta e adequada, sendo aplicável à maior parte dos fundos existentes em nosso ordenamento, inclusive os previstos na Constituição.

Mas há que se registrar a existência de opiniões divergentes.

Machado Júnior e Costa Reis, ao se manifestarem sobre o art. 71 da Lei n. 4.320/64, asseveram que "o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados"¹⁰⁴.

A análise acurada dos diversos fundos permite concluir existirem diferenças entre eles que podem alterar significativamente sua natureza jurídica. Por isto, para que se possa chegar a uma conclusão adequada, faz-se necessário individualizar o objeto a ser analisado e pormenorizar suas características fundamentais.

Os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios têm peculiaridades que impedem lhes seja atribuída a natureza jurídica de entidades com capacidade postulacional, como é o entendimento predominante da doutrina em relação aos fundos em geral.

Isto porque, quando se atribui esta quase-personalidade aos fundos, pressupõe-se a existência de um grau mínimo de autonomia para a gestão de seus recursos. No caso dos Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é até possível aferir estar presente este requisito. Os recursos vêm por determinação constitucional, sem qualquer interferência.

103. *Da natureza...*, p. 22.

104. *A Lei n. 4.320...*, p. 133.

A sua distribuição aos beneficiários, entretanto, segue critérios discricionários. O objetivo é, como a própria denominação dos fundos diz, financiar projetos destinados ao desenvolvimento destas regiões do país. Há necessidade, por conseguinte, de avaliação prévia de projetos para que se aprove uma destinação de recursos do fundo, bem como fiscalização no cumprimento do que for contratado. Existe, portanto, necessidade de administração destes recursos, ainda que eventualmente isto possa ser realizado por outros órgãos, como instituições financeiras oficiais de crédito.

Não é o que ocorre com o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e com o Fundo de Participação dos Municípios. Neste caso, a composição dos seus recursos é estabelecida pelo Texto Constitucional, *bem como a respectiva destinação*. Ou seja: não há qualquer grau de autonomia na gestão dos recursos dos mencionados fundos.

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

Não há porque atribuir personalidade jurídica — ou capacidade postulacional, ou processual — a parte de uma fórmula matemática de transferência intergovernamental despida de qualquer grau de autonomia. A figura dos Fundos de Participação não tem, na verdade, qualquer tipo de personalidade jurídica, ou capacidade postulacional, ou qualquer outra denominação que se dê às figuras intermediárias entre uma entidade com personalidade jurídica e um bem completamente despersonalizado.

Com efeito, os Fundos de Participação não têm nenhuma autonomia ou liberdade no gerenciamento dos recursos, quer com relação ao recebimento, quer com relação à distribuição. Ambas as etapas — recebimento e distribuição — são determinadas por regras pré-estabelecidas na Constituição e legislação infraconstitucional.

Estes fundos não praticam qualquer tipo de ato jurídico, razão pela qual não têm porque ser responsabilizados, nem tampouco motivo para

responsabilizarem terceiros por atos que lhes prejudiquem. Estes fundos, não tendo existência autônoma, não podem ser prejudicados: eventual prejuízo dar-se-á em relação a possíveis destinatários de recursos dos fundos, conforme a regra de distribuição estabelecida; e os beneficiários, que têm existência no mundo jurídico, é que, sendo prejudicados, terão direitos violados e poderão pleiteá-los pelas vias próprias.

Não é a mesma situação que encontramos no condomínio ou outras figuras jurídicas análogas. O condomínio em edifícios, por exemplo, pratica atos jurídicos, como a celebração de contratos de diversas naturezas (trabalhistas, de prestação de serviços etc.). Uma vez praticando atos jurídicos, o condomínio passa a ser sujeito de direitos, podendo integrar relações jurídicas e, por conseguinte, ser parte em processos judiciais. O mesmo ocorre com a massa falida. Esta se consubstancia na efetiva existência de um patrimônio que também pratica atos jurídicos, integrando relações jurídicas e possibilitando que seja parte em processos.

Uma vez não configurando qualquer tipo de pessoa jurídica, não tendo personalidade jurídica de qualquer modalidade, e sendo os fundos figuras que, por sua natureza, não praticam nenhuma espécie de ato jurídico, não há que se falar em capacidade postulacional.

Os Fundos de Participação podem ser equiparados a outras figuras que também não têm personalidade jurídica ou capacidade postulacional. Façamos uma analogia dos Fundos de Participação com a figura da conta-corrente bancária. Há que se analisar, neste caso, não a conta-corrente sob a ótica de um contrato entre partes, mas sim como uma figura autônoma. E, sob este prisma, a conta-corrente bancária configura um bem, um patrimônio, mas que não pratica, por si, qualquer ato jurídico. Trata-se de mera figura representativa de atos realizados por outras pessoas, estas sim com personalidade jurídica. Uma conta-corrente tem, de um lado, o correntista, titular de direitos sobre ela, e de outro, o banco, que administra a movimentação dos recursos que nela circulam. Que tipo de ato jurídico realiza a conta-corrente? Rigorosamente nenhum. Há atos praticados pelo banco, que movimentam seus recursos, realizando operações de créditos e débitos; há atos do correntista, que realiza e autoriza saques e depósitos; e de terceiros, pelos quais e em favor dos quais se operam saques e depósitos. Ou seja, há várias pessoas que praticam atos ligados à conta-corrente. Mas a conta-corrente não realiza atos. A conta-corrente não tem direitos. Se um saque indevido é realizado na conta-corrente, o prejuízo não é dela, e sim do correntista, titular dos direitos sobre esta conta, e ele é quem poderá reivin-

dicar o que entender ser direito seu. Mas fará isto em seu próprio nome. Não será a conta-corrente a responsável por reivindicar quaisquer direitos.

O mesmo se poderá observar com relação a outros bens. Um imóvel, um automóvel, são bens despidos de qualquer tipo de personalidade jurídica ou capacidade postulacional. São objetos de direito, e não sujeitos de direito. Por isto não há que se lhes conceder qualquer modalidade de personalidade jurídica.

O FPE e o FPM são como as contas-correntes. São figuras representativas de atos realizados por terceiros. Juridicamente, são apenas objeto de direitos, não sujeito de direitos, uma vez que não são capazes de realizar qualquer tipo de ato jurídico.

O FPE e o FPM são fundos cujo gerenciamento compete ao Tribunal de Contas da União, responsável por cumprir as determinações relativas aos recursos arrecadados na forma descrita na Constituição. Estes recursos são mantidos em depósito em conta no Banco do Brasil, sendo distribuídos segundo as regras também fixadas constitucionalmente e regulamentadas por disposições infraconstitucionais, algumas do próprio Tribunal de Contas, agindo por delegação expressa da Constituição.

Esta análise é feita considerando-se as normas atualmente vigentes. Faz-se esta ressalva porque não há qualquer impedimento para uma eventual "personalização" dos Fundos de Participação. Poder-se-ia, mediante alterações nas normas, criar-se um mecanismo próprio de gerência de recursos dos fundos, os quais poderiam ter patrimônio próprio, contratar funcionários e realizar uma série de atos jurídicos que fariam deles entidades com personalidade jurídica ou capacidade postulacional. Mas hoje não é isto o que ocorre.

Portanto, admitindo-se a situação jurídica atual, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios apenas integram as fórmulas de repartição de receitas entre as esferas de governo, sendo destituídos de qualquer personalidade jurídica ou capacidade postulacional.

3.2. Evolução histórica dos Fundos de Participação no Direito Brasileiro

O embrião dos fundos de participação, na forma como hoje estão previstos no Texto Constitucional, pode ser identificado na Constituição de 1946. O art. 15, § 4º, dispôs: "A União entregará aos Municípios, e excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que

trata o n. IV [imposto sobre a renda], feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural”.

Vê-se, pois, que já houve uma previsão de redistribuição dos recursos do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza para os Municípios, embora não tenha sido especificamente criada a figura do fundo para gerir esta repartição de recursos. E este fundo incipiente não tinha a sofisticação dos atuais fundos no sentido de critérios de redistribuição que levassem em conta os diversos fatores, como por exemplo a população. A distribuição era realizada de maneira uniforme, o que, como se pode notar, gerava uma série de distorções, pois municípios pequenos e pouco habitados recebiam a mesma quantia que municípios grandes e populosos.

Posteriormente as Constituições e Emendas que se seguiram não abandonaram a idéia: pelo contrário, a experiência foi considerada positiva e foi mantida, sendo aperfeiçoada com o decorrer do tempo.

A Emenda Constitucional n. 5, de 21 de novembro de 1961, instituiu nova discriminação de rendas em favor dos Municípios brasileiros, e aumentou a participação deles na arrecadação de recursos tributários.

Os fundos de participação, na forma como atualmente desenhados pela atual Constituição, surgiram com a Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965. Os arts. 20 a 24 compunham o capítulo V, que tratava “Das distribuições de receitas tributárias”. No art. 20 estavam previstas formas de participação direta na arrecadação, com a distribuição dos recursos arrecadados com o imposto territorial rural e parte do imposto de renda na fonte. O art. 23 tratava da distribuição dos recursos arrecadados com o imposto sobre operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica e do imposto sobre operações relativas a minerais. E o art. 21 introduziu a participação indireta na arrecadação, com a previsão da distribuição de parte da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e Municípios, mediante a instituição do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios.

A redação do referido dispositivo se aproxima em muito à atual: “Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o art. 8º, n. II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios”. O § 1º do art. 21 remetia à lei complementar a

regulamentação da aplicação dos recursos recebidos e ao Tribunal de Contas da União o cálculo do valor a ser distribuído.

A Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispôs sobre o sistema tributário (e que posteriormente veio a ser oficialmente denominada de Código Tributário Nacional), em seus arts. 83 e seguintes, tratou de regulamentar as distribuições de receitas tributárias, conforme dispunham as normas constitucionais então vigentes.

Os arts. 86 a 94 especificaram as regras referentes aos Fundos de Participação, regulando as respectivas constituições, critérios de distribuição dos recursos, cálculo e pagamento das quotas, bem como comprovação da aplicação dos recursos transferidos.

Na parte relativa aos critérios de distribuição dos recursos, estabeleceram-se regras que levavam em consideração, quanto aos Estados e Distrito Federal, a superfície da entidade beneficiária, sua população e renda *per capita*. Relativamente aos Municípios, a distribuição dos recursos adotava como critério o número de habitantes.

A Constituição de 1967 não promoveu alterações com relação a estes dispositivos, o que só veio a ocorrer com a edição do Ato Complementar n. 35, de 28 de fevereiro de 1967, que alterou a redação do art. 91 do Código Tributário Nacional. Esta alteração estabeleceu uma distribuição específica para os Municípios que fossem capitais dos Estados, aos quais era reservada uma parcela de 10% para ser repartida entre eles, ficando os restantes 90% para os demais Municípios.

Uma alteração dos percentuais destinados aos Municípios ocorre com a publicação do Ato Complementar n. 40, de 30 de dezembro de 1968, que, em seu art. 3º, altera a redação do art. 26 da Constituição de 1967, estabelecendo que a União distribuirá 12% da arrecadação obtida com o imposto de renda e com o imposto sobre produtos industrializados, de forma a transferir 5% (cinco por cento) para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, 5% (cinco por cento) para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% (dois por cento) para um Fundo Especial. Reduz, assim, a quantidade de recursos recebidos pelas entidades descentralizadas, comparativamente às regras anteriormente vigentes.

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, manteve os percentuais, que vieram a ser alterados pela Emenda Constitucional n. 5, de 1975. Houve um aumento significativo no valor total distribuído aos fundos, passando a União a entregar 20% (vinte por cento) da arrecadação do IR e do IPI, da seguinte forma: 9% (nove por cento) para o Fundo de Participação dos

Estados, Distrito Federal e Territórios; 9% (nove por cento) para o Fundo de Participação dos Municípios; e 2% (dois por cento) para o Fundo Especial. Este percentual é aumentado de forma progressiva no tempo, conforme previsto no art. 2º da referida Emenda, até que se chegue aos valores mencionados.

Novo aumento na transferência aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio dos Fundos de Participação, ocorre com a promulgação da Emenda Constitucional n. 17, de 2 de dezembro de 1980. Há um aumento progressivo no tempo dos percentuais distribuídos, à razão de 1% (um por cento) em 1981, 0,5% (meio por cento) em 1982 e 0,5% (meio por cento) em 1984 (art. 2º da EC n. 17/80), até atingir o percentual de 11% (onze por cento) para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, 11% (onze por cento) para o Fundo de Participação dos Municípios e 2% (dois por cento) para o Fundo Especial, totalizando 24% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados (art. 1º da EC n. 17/80, que alterou a redação do art. 25 da Constituição então vigente).

Alguns anos depois, com a Emenda Constitucional n. 23, de 1º de dezembro de 1983 (que ficou conhecida como Emenda Passos Porto), houve mais um aumento nas transferências. O art. 1º da Emenda novamente modifica a redação do art. 25 da Constituição vigente, passando o valor total a ser distribuído a corresponder a 32% (trinta e dois por cento) da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, de modo a que 14% (quatorze por cento) se destinasse ao Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, 16% (dezesesse por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios e 2% (dois por cento) ao Fundo Especial. Este aumento também se deu de forma progressiva no tempo, conforme previa o art. 3º da Emenda.

Nova alteração no art. 25 da Constituição é feita pela Emenda Constitucional n. 27, de 28 de novembro de 1986, aumentando em 1% (um por cento) o valor da arrecadação dos impostos federais, que passou a ser, portanto, de 33% (trinta e três por cento), e passando este valor ao Fundo de Participação dos Municípios, que ficou com 17% (dezesete por cento) do total arrecadado (art. 3º da Emenda).

Finalmente, com a promulgação da Constituição hoje vigente, em 5 de outubro de 1988, mediante o estabelecimento de aumentos progressivos no tempo (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 34, § 2º), chegou-se à forma atual, que prevê a distribuição de 47% (quarenta e sete por cento) do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, na seguinte forma: a) 21,5% (vinte um e meio por

cento) ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal; b) 22,5% (vinte e dois por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios; e c) 3% (três por cento) destinados a programas de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Constituição Federal, art. 159, I).

A evolução dos percentuais de participação dos Fundos de Participação no montante arrecadado, demonstrada neste item, foi sistematizada pelo Ministério da Fazenda¹⁰⁵, em quadro sinótico, cuja transcrição é convenientemente em função de sua finalidade didática.

Ano	Dispositivo Legal	FPM	RPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88*	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

(*) Até 4.10.88

105. Ministério da Fazenda. *O que você precisa saber...*, p. 7.

3.3. Os fundos de participação na atual Constituição e sua importância como instrumento de manutenção e garantia do equilíbrio federativo

As diretrizes constitucionais dos fundos de participação estão no art. 159 da Constituição, e as regras infraconstitucionais que os regulam são basicamente o Código Tributário Nacional (arts. 86 a 94, com alguns trechos já revogados) e as Leis Complementares ns. 61, de 26.12.1989; 62, de 28.12.1989; 63 de 11.1.1990; 91, de 22.12.1997; o Decreto-lei n. 1.881, de 27.8.1981; as Leis ns. 7.827, de 27.9.1989; 8.016, de 8.4.1990; e o Decreto n. 86.309, de 24.8.1981, além de outras normas regulamentares, como resoluções do Tribunal de Contas da União.

No item seguinte este assunto será detalhado, por meio da análise separada dos dois principais fundos de participação do nosso sistema, a saber, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios.

Os fundos de participação já vêm, há muito tempo, constituindo-se em valor de extrema relevância nas finanças de grande parte, principalmente, dos Municípios brasileiros. Sua importância é crescente como forma de repartição de riquezas entre as unidades governamentais, sendo, no atual ordenamento jurídico brasileiro, um instrumento fundamental do federalismo fiscal.

A organização do Estado na forma federativa, como já mencionado, tem como viga mestra a autonomia das unidades subnacionais. A autonomia financeira, por sua vez, constitui-se em elemento fundamental para assegurar a independência destas unidades subnacionais, e permitir que se possam considerar entidades efetivamente dotadas de autonomia.

O sistema de repartição de competências exclusivas não é adequado e suficiente, por si só, para garantir esta autonomia financeira, dadas as distorções que podem ocorrer em face das diversidades regionais na arrecadação dos tributos pertencentes às unidades subnacionais.

Por esta razão, um sistema de repartição de receitas é fundamental, pois assegura recursos que não dependem exclusivamente da arrecadação das entidades regionais e locais.

Os Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, além de integrarem este sistema de repartição de receitas, garantindo às unidades subnacionais recursos que não dependem de sua própria arrecadação, têm papel fundamental como instrumentos de manutenção do equilíbrio financeiro entre as unidades que compõem a federação, como se pode-

rá verificar no item seguinte, quando serão analisadas as regras de composição e distribuição de seus recursos.

Permite-se que se estabeleçam mecanismos pelos quais se redistribua a riqueza, privilegiando as regiões menos favorecidas, além de proporcionar mais recursos para aquelas unidades que deles mais necessitam. É o que se procura fazer ao se estabelecerem critérios como população, superfície e inverso da renda *per capita*, adotados pelos fundos brasileiros, assegurando uma distribuição mais justa e equânime da renda entre as unidades que compõem a federação e, conseqüentemente, promovendo o equilíbrio federativo, nos exatos termos previstos no art. 161, II, da Constituição¹⁰⁶.

3.3.1. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)

O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) está previsto no art. 159, inciso I, alínea a, da Constituição. É constituído por receitas oriundas dos impostos federais sobre a renda e sobre produtos industrializados, que são distribuídas por critérios previstos em legislação infraconstitucional. A seguir serão especificadas e detalhadas as fontes de receita e a forma de distribuição dos recursos do FPE.

3.3.1.1. Fontes de receita

O FPE recebe 21,5% (vinte e um e meio por cento) do que for arrecadado pela União com os impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) (CF, art. 159, I, a). Este percentual é calculado sobre a receita líquida, que é obtida pela receita bruta arrecadada com os respectivos impostos, deduzidos os incentivos fiscais e as restituições.

Conforme determina o § 1º do art. 159 da Constituição, o cálculo deste valor é feito excluindo-se a parcela da arrecadação do imposto sobre a renda pertencente aos Estados, Distrito Federal e Municípios em face do disposto nos arts. 157, I, e 158, I, da Constituição, ou seja, os Estados e

106. "Cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios".

Distrito Federal não poderão incluir no cálculo o valor que já tenham recebido do imposto sobre a renda por meio da retenção na fonte relativamente aos rendimentos que tenham pago, aí incluídas as autarquias e fundações que tenham instituído ou que mantenham.

3.3.1.2. Distribuição dos recursos

A distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal está regulada pela Lei Complementar n. 62, de 1989. Há inicialmente uma divisão dos recursos por regiões do país, privilegiando-se aquelas historicamente menos desenvolvidas, a saber, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Posteriormente, é feita uma divisão que utiliza fundamentalmente três critérios: a superfície territorial, a população e a renda *per capita* de cada Estado (ou Distrito Federal).

Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) são distribuídos da seguinte forma (LC n. 62/89, art. 2º):

I – 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II – 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

Uma vez cumprida esta etapa, seguem-se as regras dos arts. 88 a 90 do Código Tributário Nacional (CTN), as quais estabelecem que o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal é distribuído da seguinte forma (CTN, art. 88):

I – 5% (cinco por cento), proporcionalmente à superfície de cada entidade participante;

II – 95% (noventa e cinco por cento), proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*, de cada entidade participante.

O cálculo destes valores é feito considerando-se:

I – a superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada entidade participante, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

II – a renda *per capita*, relativa a cada entidade participante, no último ano para o qual existam estimativas efetuadas pela Fundação Getúlio Vargas.

O fator representativo da população, a que se refere o item II anteriormente mencionado, será estabelecido da seguinte forma (CTN, art. 89):

Porcentagem que a população da entidade participante representa da população total do País:

Fator	
I – até 2%	..... 2,0
II – acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	..... 2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	..... 0,3
III – acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	..... 5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	..... 0,5
IV – acima de 10%	..... 10,0

Considera-se como população total do País a soma das populações estimadas a que se refere o item I retro mencionado.

O fator representativo do inverso da renda *per capita*, a que se refere o item II supra mencionado, será estabelecido da seguinte forma (CTN, art. 90):

Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade participante:

Fator	
Até 0,0045	..... 0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	..... 0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	..... 0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	..... 0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	..... 0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	..... 0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	..... 1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	..... 1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	..... 1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	..... 1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	..... 1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	..... 2,0
Acima de 0,0220	..... 2,5