

Boueri, Rogério; Sachsida, Adolfo; Borges, Clarissa

Working Paper

Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE

Texto para Discussão, No. 1810

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Boueri, Rogério; Sachsida, Adolfo; Borges, Clarissa (2013) : Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE, Texto para Discussão, No. 1810, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90984>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1810

TEXTO PARA DISCUSSÃO

UMA PROPOSTA PARA ATUALIZAÇÃO DINÂMICA DOS COEFICIENTES DO FPE

Rogério Boueri
Adolfo Sachsida
Clarissa Borges

UMA PROPOSTA PARA ATUALIZAÇÃO DINÂMICA DOS COEFICIENTES DO FPE*

Rogério Boueri**
Adolfo Sachsida**
Clarissa Borges***

* Os autores gostariam de agradecer o apoio e as valiosas sugestões dos integrantes do GT de Federalismo, em especial a André Calixtre.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

*** Assistente de Pesquisa I do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Substituto

Miguel Matteo

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2012

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: E62, H77

SUMÁRIO

SINOPSE	5
1 INTRODUÇÃO	7
2 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO FPE	9
3 A MAGNITUDE DO PROBLEMA ATUAL.....	13
4 PRINCIPAIS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DO FPE	15
5 ELEMENTOS BÁSICOS DE UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA RATEIO DO FPE	16
6 DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO	18
7 INTRODUÇÃO DAS VARIÁVEIS DE MÉRITO.....	19
8 SIMULAÇÕES COM BASE NA PROPOSTA.....	20
9 CONCLUSÃO	22
REFERÊNCIAS	23
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	25

SINOPSE

Em regimes federativos existem, em geral, mecanismos que permitem a distribuição de recursos tanto entre as unidades federativas de esferas diferentes, as chamadas transferências verticais, quanto entre as mesmas esferas de governo, as transferências horizontais. Estas transferências podem basear-se em vários princípios e servir a diversos propósitos. O primeiro destes princípios é o da solidariedade federativa, segundo o qual os integrantes de uma federação se protegem mutuamente de choques adversos. Este princípio é predominante em federações formadas por unidades homogêneas, nas quais as probabilidades de ocorrência dos choques adversos são semelhantes entre elas. O objetivo deste estudo é mostrar as distorções ocorridas na distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE). O trabalho calcula as magnitudes de perdas e ganhos que os estados teriam se o disposto no Código Tributário Nacional (CTN) estivesse em vigor. Além disso, sugere-se uma metodologia para sanar o problema atual. De maneira geral, o estudo explicita os problemas inerentes à divisão atual do FPE e sugere um procedimento para resolver o problema.

Palavras-chave: federalismo; transferências de FPE; pacto federativo.

1 INTRODUÇÃO

Em regimes federativos, existem, em geral, mecanismos que permitem a distribuição de recursos tanto entre as Unidades Federativas (UFs) de esferas diferentes, as chamadas transferências verticais, quanto entre as mesmas esferas de governo, as transferências horizontais.

Essas transferências podem basear-se em vários princípios e servir a diversos propósitos. O primeiro destes princípios é o da solidariedade federativa, segundo o qual os integrantes de uma Federação se protegem mutuamente de choques adversos. Este princípio é predominante em Federações formadas por unidades homogêneas, nas quais as probabilidades de ocorrência dos choques adversos são semelhantes entre elas.

Quando as UFs apresentam acentuada assimetria socioeconômica, como no caso brasileiro, o princípio norteador da distribuição de recursos federativos é o da equidade federativa. Estritamente falando, este princípio prescreve que, independentemente da UF em que um cidadão se encontra, ele deve ter acesso a serviços públicos com certo padrão de qualidade.

O problema é que, dada a assimetria econômica das UFs, algumas delas não disporão de recursos públicos em montante suficiente para enfrentar essas demandas sociais. Este é o chamado *gap fiscal*, o qual deve ser contornado por transferências federativas, de modo que o princípio da equidade prevaleça. Neste contexto, as transferências federativas podem atuar de forma positiva para a redução das desigualdades regionais.

No Brasil, duas modalidades de transferências equalizadoras existentes entre entes federativos são o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tratam-se ambos de transferências verticais, dado que seu financiamento é proveniente de impostos federais.

Os critérios de distribuição do FPM, apesar de apresentarem problemas,¹ acompanham de forma mais aproximada a dinâmica social e econômica dos municípios, uma vez que incorporam o critério populacional em seu bojo.

1. Entre esses problemas, podem ser citados a distribuição por faixas populacionais e não pelo montante populacional, o que propicia uma grande diferença entre os recebimentos *per capita* dos municípios e o fato de o limite superior dessas faixas ser relativamente baixo, o que reduz fortemente o recebimento *per capita* das cidades das regiões metropolitanas, as quais possuem grande população, mas não são capitais.

Por sua vez, com o FPE, o mesmo não ocorre. A distribuição do fundo aos estados não segue mais nenhum dos critérios legalmente assinalados, quais sejam, população, renda *per capita* (inverso) e área geográfica. As proporções de repartição vigentes atualmente são as mesmas que vigoravam em 1991, permanecendo congeladas desde aquele ano, a despeito da evolução populacional e econômica dos estados brasileiros desde então.

Esse problema, embora amplamente reconhecido pelos formuladores de políticas e pelo Congresso Nacional, não vinha sendo discutido seriamente, até que uma sentença do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 875, de 10 de fevereiro de 2010, declarou o critério de proporções estaduais fixas inconstitucional e demandou sua reforma até 31 de dezembro de 2012.

O que acontecerá caso o Congresso Nacional não aprove uma nova lei que trate da matéria, não é bem certo, uma vez que o próprio ministro Gilmar Mendes, relator do processo, em sua decisão, admite que a suspensão dos repasses do fundo para os estados “representaria incomensurável prejuízo ao interesse público e à economia dos estados, uma vez que o vácuo legislativo poderia inviabilizar, por completo, as transferências de recursos” (Brasil, 2010c).

Em quaisquer dos casos, com a suspensão ou não dos repasses do FPE, se nenhuma nova lei for votada sobre a matéria antes da data limite, o Brasil se colocará em um estado de inconstitucionalidade. É válido frisar que, na América do Sul, já existe o precedente para uma situação como esta, pois a Constituição argentina de 1994, em suas disposições transitórias, ordenou que os critérios para ratear a repartição de impostos federais para as províncias daquele país, o sistema de *coparticipación*, deveriam ter sido estabelecidos até 1996, fato que efetivamente não ocorreu.

No Brasil, é de se esperar que os conflitos de interesses existentes em uma proposta que possa regularizar a situação constitucional do FPE possam inviabilizar a aprovação a tempo dos projetos que ora são discutidos no parlamento. Sobretudo, quando não se tem certeza de que após a expiração do prazo legal haverá realmente a interrupção dos repasses de recursos.

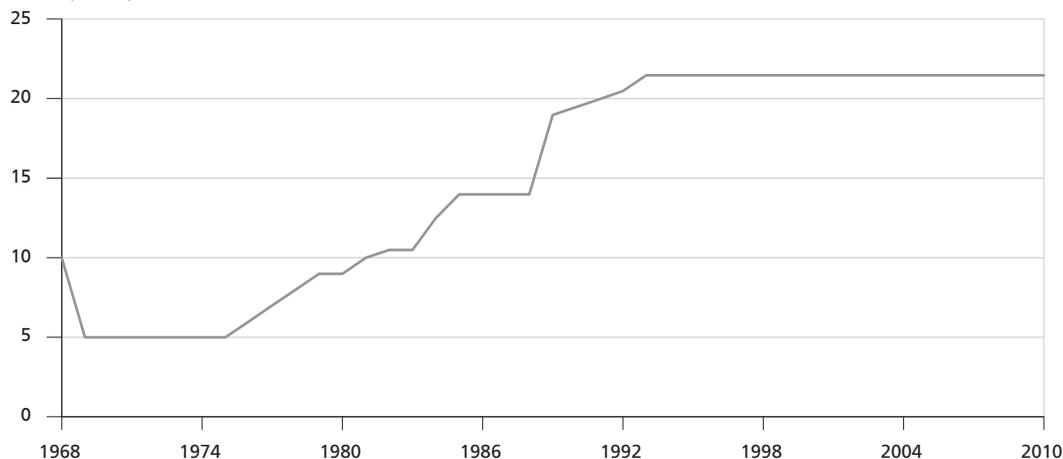
O grande problema das propostas ora discutidas é que elas geram ganhadores e perdedores *a priori*. Isto fará que as bancadas dos estados perdedores se mobilizem para evitar a aprovação de tais propostas. Uma proposta bem-sucedida deve, portanto, contar com alguns requisitos básicos. O primeiro, e mais importante, é que seja capaz de incorporar, como é requerido constitucionalmente, a dinâmica socioeconômica apresentada pelos estados brasileiros. Em seguida, ela deve possuir viabilidade política que permita sua aprovação expedita no Congresso Nacional.

2 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DO FPE

O FPE foi instituído, na Federação brasileira, em 1965 e regulamentado em 1966 pela Lei nº 5.172. Por este instrumento, ficou determinado que 10% da arrecadação federal do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) seriam repassados aos estados, de acordo com critério proporcional à sua população e área territorial e inversamente proporcional à sua renda *per capita*.

Acompanhando o processo de descentralização que se observou no final do governo militar e que foi consolidado pela Constituição de 1988, a taxa de participação, apesar de reduzida durante alguns anos, foi gradualmente elevada até se chegar ao patamar atual de 21,5%, conforme apresentado no gráfico 1.

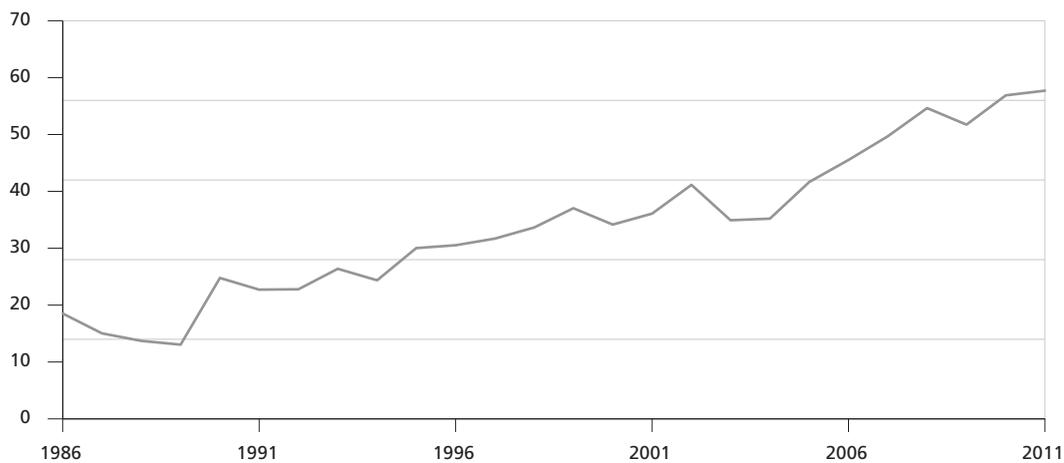
GRÁFICO 1
Evolução da porcentagem do IR e IPI para a composição do FPE (1968-2010)
(Em %)



Fonte: Schwengber e Ribeiro (1999).

Esse crescimento da taxa de repartição, associado à tendência de crescimento da arrecadação observada em relação ao IR e ao IPI, produziu um crescimento bastante expressivo no valor real do FPE, como pode ser observado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Evolução real dos montantes distribuídos pelo FPE aos estados brasileiros deflacionados pelo IGP-DI¹ (1986-2011)
 (Em R\$ bilhões correntes de 2010)

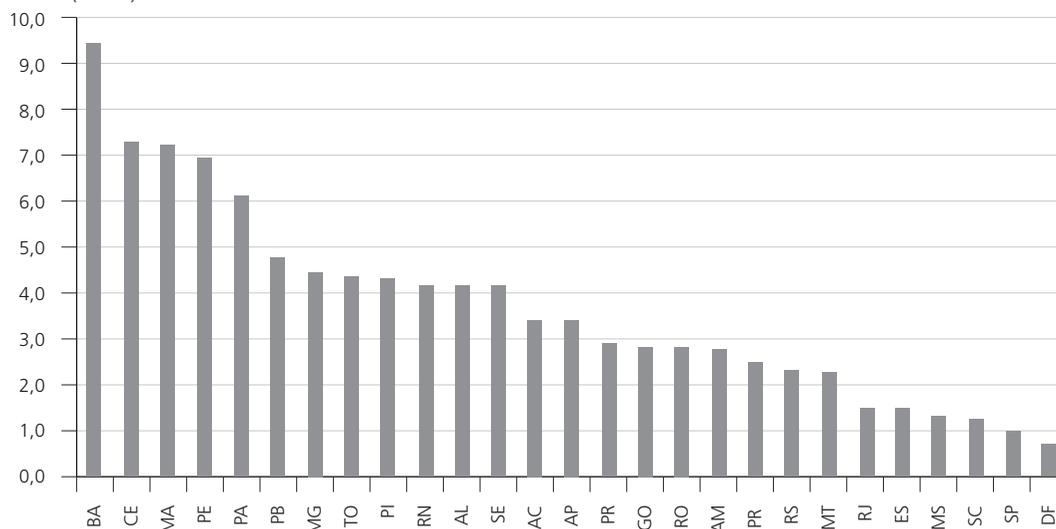


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2012) e Fundação Getúlio Vargas (FGV).
 Nota: ¹ Índice geral de preços – disponibilidade interna (IGP-DI).

Uma modificação importante nos critérios de repartição do FPE foi introduzida pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que fixou os coeficientes de repartição nos níveis atuais. Com o engessamento destes coeficientes, o sistema de distribuição do FPE passou a desconsiderar os preceitos de proporcionalidade com a população, de proporcionalidade inversa com o produto interno bruto (PIB) *per capita* estadual e com a área estadual.

O gráfico 3 mostra a participação percentual de cada UF no sistema atual de repartição do FPE. Como se pode observar, os estados mais populosos da região Nordeste tendem a ter uma participação maior, enquanto as UFs mais ricas – Rio de Janeiro-RJ, São Paulo-SP, e Distrito Federal-DF – apresentam participação menor.

GRÁFICO 3
Participação relativa das Unidades Federativas no FPE (2011)
(Em %)

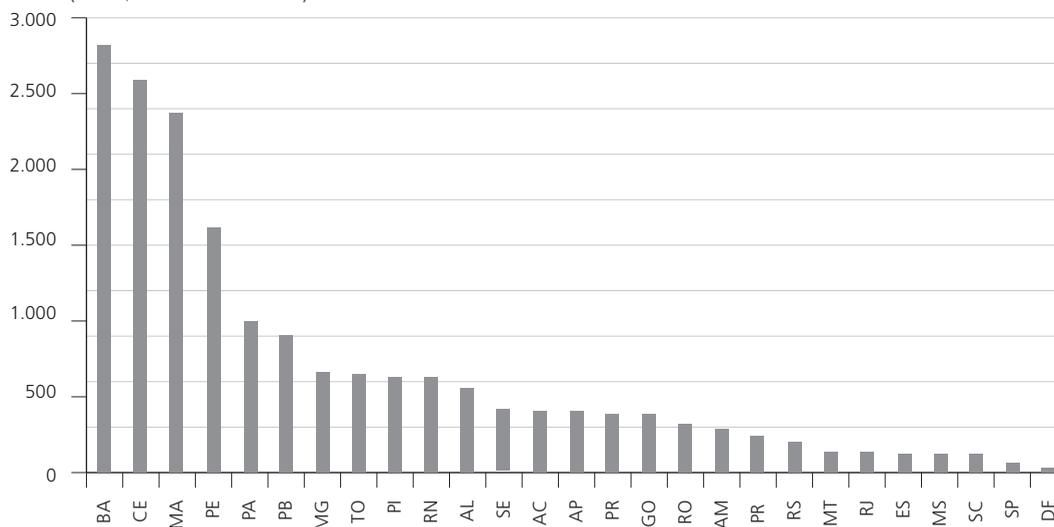


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2012).

Essa aparente adequabilidade na distribuição do fundo se esvai parcialmente quando os valores *per capita* são apreciados. No gráfico 4, pode-se observar que a distribuição é muito desigual quando o total repassado pelo FPE às UF's é ponderado pela população de cada uma delas.

Nesse caso, existe um forte favorecimento dos estados da região Norte, em especial daqueles com pequeno contingente populacional. O estado de Tocantins recebe quatro vezes mais FPE *per capita* que o Ceará e Roraima, e cerca de seis vezes mais que a Bahia.

GRÁFICO 4
FPE *per capita* recebido pelas Unidades Federativas (2011)
 (Em R\$ correntes de 2011)



Fonte: STN (2012) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012a e 2012b).

Os dados indicam claramente que, como não há nenhum dispositivo na lei que permita a variação dos coeficientes de repartição devido a variações no contingente populacional ou na renda *per capita* dos estados, esse sistema não consegue acompanhar a dinâmica socioeconômica da Federação.

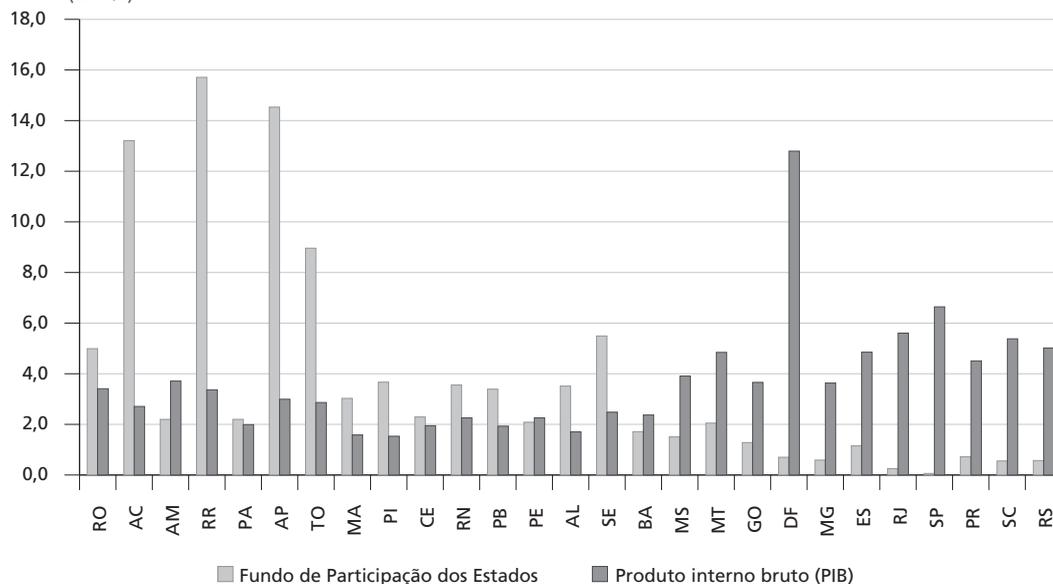
A Lei Complementar nº 62/1989 foi então julgada inconstitucional pelo STF sem que, contudo, fosse declarada nula pela Corte. Isto significa que, até o prazo estipulado por este tribunal, ou seja, 31 de dezembro de 2012, a lei está com a sua validade assegurada.

Dada a urgência e relevância da matéria, várias propostas para a atualização dos critérios de repartição do FPE têm sido formuladas. A seção 3 expõe brevemente algumas destas proposições.

O gráfico 5 apresenta o FPE *per capita* relativo recebido por um estado em conjunto com seu PIB *per capita* relativo. Para encontrar o FPE *per capita* relativo de um estado, procede-se da seguinte maneira: *i*) calcula-se o FPE *per capita* de cada estado; *ii*) somam-se todos os FPEs *per capita* dos estados; e *iii*) divide-se o valor encontrado no passo *i* pelo valor encontrado no passo *ii*. O valor encontrado no passo *iii* dá uma ideia da participação relativa do FPE *per capita* de um estado em relação aos demais estados. Para encontrar o PIB

per capita relativo de cada estado, procede-se de maneira equivalente. O gráfico 5 procura demonstrar as enormes distorções ocorridas nas transferências do FPE. Por exemplo, veja-se o caso do Acre, de Roraima, do Amapá e de Tocantins. Fica evidente que estes quatro estados possuem uma participação relativa do FPE muito superior à que seria esperada – se levada em conta sua participação na riqueza relativa, PIB *per capita* relativo. O Pará, por exemplo, com uma participação menor no PIB *per capita* relativo, tem uma participação relativa no FPE bem menor que a dos quatro estados listados acima. De maneira equivalente, ao contrário do que seria esperado, Minas Gerais-MG, SP e RJ, com uma riqueza relativa menor que a do DF, acabam tendo uma participação relativa do FPE menor que a deste último estado, o que parece em contradição com a ideia original do FPE.

GRÁFICO 5
FPE *per capita* relativo e PIB *per capita* relativo (2009)
(Em %)



Elaboração dos autores.

3 A MAGNITUDE DO PROBLEMA ATUAL

Para deixar clara a magnitude do problema atual, associado às transferências do FPE, apresenta-se a tabela 1, na qual são apresentados: *i*) a diferença entre o que o estado deveria receber de FPE, de acordo com o Código Tributário Nacional – CTN (Brasil, 1966) e o que está atualmente recebendo; *ii*) o montante total de FPE recebido pelo estado em 2009;

iii) a importância das transferências de FPE em relação ao PIB estadual; *iv)* o volume total de perdas ou ganhos que o estado teria se o FPE fosse transferido de acordo com o CTN; e *v)* a magnitude das perdas ou dos ganhos em relação ao PIB do estado.

Para ilustrar, analisar-se-á o caso do estado do Tocantins. Se o determinado no CTN estivesse valendo, o estado do Tocantins teria uma redução de 46,3% nas transferências de FPE. Em valores de 2009, isto implicaria em uma redução aproximada de R\$ 727 milhões nas transferências do FPE, algo equivalente a 5,0% do PIB estadual. Por seu turno, o estado do Ceará se defronta com uma realidade diferente: caso o disposto neste código estivesse valendo, o Ceará teria recebido, em 2009, um aumento nas transferências do FPE da ordem de 9,6%, ou algo como um aumento de R\$ 255 milhões. Ou seja, um aumento das transferências de FPE da ordem de 0,4% do PIB estadual.

TABELA 1
Magnitude do problema das transferências do FPE (2009)

Unidade Federativa	Diferença (%)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	FPE/produto interno bruto (PIB) (%)	Ganho/perda	Em relação ao PIB (%)
Rondônia	-37,3	1.019.427.719	5,0	-380.435.098	-1,9
Acre	-34,0	1.238.621.334	16,8	-421.615.754	-5,7
Amazonas	-8,6	1.010.303.703	2,0	-87.273.005	-0,2
Roraima	-29,2	898.172.447	16,1	-262.044.209	-4,7
Pará	2,9	2.212.935.864	3,8	63.171.075	0,1
Amapá	-42,0	1.235.362.757	16,7	-518.489.184	-7,0
Tocantins	-46,3	1.571.358.254	10,8	-727.772.910	-5,0
Maranhão	-15,2	2.613.451.187	6,6	-397.586.746	-1,0
Piauí	-18,2	1.564.623.862	8,2	-285.284.283	-1,5
Ceará	9,6	2.656.428.197	4,0	255.253.501	0,4
Rio Grande do Norte	-34,4	1.512.667.661	5,4	-520.717.026	-1,9
Paraíba	-28,6	1.733.888.835	6,0	-496.081.946	-1,7
Pernambuco	-6,9	2.498.314.798	3,2	-172.813.216	-0,2
Alagoas	-18,2	1.506.222.920	7,1	-274.491.829	-1,3
Sergipe	-41,0	1.504.485.012	7,6	-617.226.902	-3,1
Bahia	7,3	3.402.026.826	2,5	248.493.515	0,2
Mato Grosso do Sul	17,4	482.269.400	1,3	84.130.828	0,2
Mato Grosso	-24,2	835.607.769	1,5	-201.878.186	-0,4
Goiás	-1,5	1.029.384.482	1,2	-15.513.828	0,0
Distrito Federal	-21,0	249.896.652	0,2	-52.531.913	0,0
Minas Gerais	90,2	1.612.814.595	0,6	1.454.065.553	0,5
Espírito Santo	-26,0	543.096.171	0,8	-141.029.536	-0,2
Rio de Janeiro	203,1	553.125.347	0,2	1.123.299.264	0,3

(Continua)

(Continuação)

São Paulo	320,9	362.064.114	0,0	1.161.768.747	0,1
Paraná	45,0	1.043.903.253	0,5	469.514.067	0,2
Santa Catarina	39,8	463.369.653	0,4	184.540.464	0,1
Rio Grande do Sul	62,0	852.588.576	0,4	528.548.555	0,2

Elaboração dos autores.

4 PRINCIPAIS PROPOSTAS DE MODIFICAÇÃO DO FPE

Entre as propostas mais conhecidas para corrigir o problema do FPE, está o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 50, de 17 de junho de 1999, de autoria do ex-deputado Wilson Santos (PMDB-MT). Segundo este projeto, o rateio do FPE se daria com base em critérios originais de população, inverso da renda *per capita* e área territorial, porém com valores distintos daqueles estabelecidos pelo CTN.

O PLP nº 565, de 3 de março de 2010, apresentado pelo deputado Júlio Cesar (DEM-PI) restringe-se apenas ao inverso da renda *per capita* para a definição da partilha (Brasil, 2010a). Esta solução é claramente insatisfatória, pois, por exemplo, dois estados com a mesma renda *per capita*, mas com populações muito diferentes, fariam jus ao mesmo montante absoluto de FPE.

As propostas apresentadas pela deputada Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), contidas no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 192, de 27 de abril de 2011, e no PLP nº 582, de 2 de junho de 2010, introduzem novas variáveis na discussão do rateio: as variáveis ambiental e indígena (Brasil 2011, 2010b).

Por sua vez, o senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) propõe a adoção de critérios mais variados para o rateio, entre eles a participação de coeficientes de atendimento domiciliar de água tratada e cobertura de esgoto domiciliar.

Em um estudo muito influente, Mendes (2011) propõe que as cotas do novo FPE sejam calculadas exclusivamente com base na efetiva receita dos estados, observada nos anos anteriores, em vez de recorrer a parâmetros populacionais ou socioeconômicos. Seguindo este mesmo princípio, Ter-Minassian (2012) propõe o novo rateio com base em uma média de três anos da receita corrente *per capita*. Estas propostas atacam diretamente o problema do *gap* fiscal, uma vez que estados com menores disponibilidades

orçamentárias seriam beneficiados por maiores cotas de FPE. O lado negativo deste tipo de proposta é que pode reduzir o estímulo à arrecadação tributária de alguns estados. Com efeito, este tipo de proposta poderia conduzir, no longo prazo, à substituição de tributos estaduais por transferências federais. Impondo ao restante da Federação que sustente as desonerações tributárias de determinados entes federados.

O problema comum a essas propostas é que todas elas geram ganhadores e perdedores *a priori* entre os estados brasileiros. Este fenômeno poderia truncar a aprovação em tempo hábil de qualquer uma delas, pois aqueles estados que sofressem reduções bruscas em sua receita de FPE certamente colocariam sua base parlamentar contra a aprovação do projeto.

A inclusão de variáveis alternativas como critério de rateio só dificulta o processo, uma vez que prolongam a discussão e levariam provavelmente a uma extrapolação do prazo limite para aprovação da proposta em questão.

Além disso, propostas como a de Mendes (2011) e Ter-Minassian (2012) podem gerar incentivos negativos aos governos estaduais, pois reduções nos tributos pagos por seus constituintes (eleitores) serão parcialmente compensadas por transferências de FPE, pagas pela Federação como um todo.

5 ELEMENTOS BÁSICOS DE UMA PROPOSTA ALTERNATIVA PARA RATEIO DO FPE

Esta proposta alternativa baseia-se na hipótese de que seria politicamente inviável uma mudança brusca dos coeficientes ou uma mudança que, mesmo suavizada por uma regra de transição, apontasse ganhadores e perdedores *ex-ante*.

Por seu turno, a proposição deveria ser flexível o suficiente para acomodar modificações na dinâmica socioeconômica dos estados brasileiros. Assim, se uma UF aumentar a sua população relativa ou diminuir sua renda *per capita* relativa, ela deveria ser compensada com uma cota relativamente mais elevada de FPE.

Dessa forma, modificações na demografia e na economia das UFs brasileiras se refletiriam na distribuição do fundo, sem que houvesse, contudo, quebra de continuidades nas

receitas estaduais. Quebras estas que levariam ao duplo problema da inviabilidade política da proposta e da desorganização das finanças daqueles estados negativamente afetados.

De acordo com esse raciocínio, a proposta apresentada neste trabalho parte dos coeficientes vigentes de distribuição do FPE e os atualiza marginalmente de acordo com as variações relativas do contingente populacional e da renda *per capita* dos estados brasileiros.

Em consonância com essa proposta, estados que aumentassem a sua participação relativa na população nacional ou que sofressem uma redução relativa em sua renda *per capita* – em relação aos outros estados – teriam um aumento de sua parcela percentual de FPE.

Um mecanismo como esse, que será descrito em detalhes na seção 6, teria grande chance de aprovação expedita no Congresso, uma vez que essa proposta não gera perdedores ou ganhadores *a priori*, e as modificações ocorreriam de acordo com as dinâmicas econômicas e populacionais que ocorrerão no futuro e serão graduais.

Além disso, ela permite ajuste dinâmico dos coeficientes do FPE, ajustes estes que favorecem o papel de equalização socioeconômica que justificam a própria existência do fundo.

No entanto, seria desejável que essa proposta pudesse ser expandida para incluir outras variáveis, em particular, as chamadas variáveis de mérito, podendo, assim, premiar aqueles estados que mais evoluíssem em relação a esses parâmetros.

Por exemplo, estados que reduzissem mais drasticamente a taxa de mortalidade infantil ou as mortes por causas violentas fariam jus a uma cota maior no rateio do FPE. Na seção metodologia, a seguir, algumas variáveis que refletem mérito serão exploradas a título de sugestão.

Como a incorporação dessas variáveis demandaria discussão e amadurecimento das opiniões, seria desejável que a mesma lei complementar que aprovasse uma versão mais simples de atualização para os critérios de rateio do FPE também instituisse uma comissão parlamentar para a discussão e proposição para a inserção destas variáveis de mérito na metodologia de rateio.

6 DETALHAMENTO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO

O montante recebido de FPE por estado em 2012 é tomado como base e transformado em ponto-base. São então estabelecidos os fatores X e Y , sendo o primeiro relacionado com a variação da população, e o segundo, com a variação da renda *per capita*.

O fator Y , por exemplo, é um número que será multiplicado pelo acréscimo da população de cada UF, e o resultado será adicionado em sua respectiva pontuação básica. O fator X será um valor que será multiplicado pela variação da renda *per capita* de cada estado e *subtraído* de sua pontuação básica. Desta forma, estados que ganham população e perdem renda *per capita* terão aumentos expressivos em sua pontuação básica. A fórmula 1 explicita esta metodologia de cálculo:

$$PB_{i,t+1} = PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} - FatorX \times \Delta PIB_PC_{i,t} \quad (1)$$

$PB_{i,t}$ e $PB_{i,t+1}$ são a pontuação básica nos anos anterior e posterior, respectivamente; $\Delta Pop_{i,t}$ é a variação do contingente populacional da UF i durante o ano t ; $\Delta PIB_PC_{i,t}$ é a variação do PIB estadual *per capita* da UF i durante o ano t ; e os fatores Y e X são tais como explicados acima.

Uma variante dessa fórmula pode ser obtida ao permitir-se que o fator X , ligado ao PIB estadual *per capita*, seja individualizado por UF. Desta forma, pode-se atribuir valores menores aos estados com menores PIBs *per capita*, fazendo que, quando esta variável crescesse, tais estados perdessem menos pontos básicos. Assim:

$$PB_{i,t+1} = PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} - FatorX_i \times \Delta PIB_PC_{i,t} \quad (2)$$

Obtidos os pontos básicos para o ano seguinte, é possível a normalização destes, de modo que possam ser tratados como coeficientes de repartição. Para tanto, basta dividir os pontos básicos de cada estado pelo somatório dos pontos básicos dos outros estados.

No entanto, a Lei Complementar nº 62/1989 divide os estados em dois grupos, sendo o primeiro composto por UFs localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os quais fariam jus a 85% do total dos recursos do FPE. Os estados das

regiões Sul e Sudeste repartiriam os 15% restantes. Neste caso, os coeficientes de repartição devem ser calculados por grupos, assim:

$$\text{Coef_FPE}_{i,t+1}^1 = 0,85 \times \frac{PB_{i,t+1}}{\sum_{j \in N, NE, CO} B_{j,t+1}}$$

$$\text{Coef_FPE}_{i,t+1}^2 = 0,15 \times \frac{PB_{i,t+1}}{\sum_{j \in S, SE} PB_{j,t+1}}$$

Os sobrescritos 1 e 2 se referem, naturalmente, aos grupos das UF's. Tais coeficientes, multiplicados pelo montante total de FPE a ser distribuído aos estados, resultariam nos totais a serem recebidos por UF, em particular.

7 INTRODUÇÃO DAS VARIÁVEIS DE MÉRITO

As variáveis discutidas até agora para efeitos de repartição do FPE podem ser caracterizadas como *variáveis de necessidade* – quanto maior a população, maior a necessidade de fundos para atendê-la; e quanto menor a renda *per capita*, menor a capacidade fiscal e tributária do governo estadual para suportar tais necessidades.

No entanto, o FPE poderia embutir mecanismos de incentivo que buscassem premiar o bom desempenho das administrações estaduais. A ideia é que, quanto maior o progresso do estado em setores considerados socialmente estratégicos, maior seria a pontuação básica – conforme seção 6 – obtida pelo estado.

Esse desempenho dos governos estaduais se refletiria em variações de índices selecionados e não em seus valores em nível. Essa estratégia poderia ter efeitos equalizadores poderosos, uma vez que, supostamente, é mais fácil promover a variação de tais índices em estados nos quais seus valores são relativamente baixos, o que favoreceria as UF's menos desenvolvidas.

Como já foi mencionado anteriormente, o debate sobre quais variáveis de mérito deveriam ser introduzidas para efeitos de repartição do FPE pode se configurar em um

processo delicado e demorado, pois diversas opiniões e interesses estariam envolvidos. A extensão deste debate poderia levar à não aprovação tempestiva de uma proposta que se coadunasse com a sentença do STF.

Portanto, o debate sobre a inclusão das variáveis de mérito deveria ocorrer em um segundo estágio do processo, após a proposta básica que atenda a demanda da Suprema Corte ter sido aprovada.

O importante é ter em mente que a inclusão das variáveis de mérito deve obedecer a três princípios básicos. O primeiro deles é o da governabilidade, isto é, as variáveis de mérito a serem incluídas devem ser passíveis de influência por parte do gestor estadual. Somente desta maneira seria atingido o objetivo de se incentivar os gestores a perseguir a melhoria destes parâmetros.

O segundo princípio seria o da relevância, ou seja, as variáveis a serem incluídas devem refletir aspectos importantes do bem-estar da população. O terceiro princípio seria o da confiabilidade, no sentido de que as variáveis possam ser validadas por observadores externos com o intuito de se minimizar as possibilidades de manipulação.

8 SIMULAÇÕES COM BASE NA PROPOSTA

As simulações expostas nesta seção foram realizadas contrastando-se o cenário atual de distribuição do FPE com as distribuições que vigorariam no caso da aplicação da regra anteriormente descrita.

Em todas as simulações apresentadas a seguir, a suposição é de que a regra seria aplicada a partir de 2005 até 2009. A escolha do ano final baseou-se na disponibilidade, em especial, de informações sobre os PIBs estaduais, cujo último ano disponível é 2009.

Na primeira simulação, foi utilizado um fator Y de quinhentos – o que significa que cada habitante adicional, de um ano para o outro, adiciona quinhentos pontos no índice de repartição – e um fator X com valor máximo de 10 mil. A tabela 2 mostra as correlações, por grupos de estados, entre a população e o montante de FPE recebido pelas UFs em 2009.

TABELA 2
Correlação entre população estadual e recebimento de FPE – observado e simulado (2009)

Grupos	Atual ³	Projeção ⁴
1 ¹	0,814	0,877
2 ²	-0,088	0,574

Fonte: IBGE (2012a e 2012b) e STN (2012).

Notas: ¹ Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

² Estados do Sul e Sudeste.

³ Descreve as correlações das proporções de repartição observadas em 2009.

⁴ Descreve como seriam as correlações caso as proporções de repartição fossem atualizadas a partir de 2005.

Como pode ser observado na tabela 2, a correlação entre população e recebimento de FPE pelos estados do grupo 1 já é bastante satisfatória, refletindo o fato de que, para os estados deste grupo, o contingente populacional tem forte relação com o montante de recebimentos de recursos do fundo.

Contudo, para os estados do grupo 2, essa relação não existe. O valor da correlação observada para este grupo mostra que o tamanho da população não influencia o valor recebido por seus integrantes.

Na terceira coluna, é possível observar que os valores das correlações melhoram substancialmente quando são aplicados os critérios de atualização do FPE baseados na variação do PIB *per capita* e da população estadual. A correlação apresentada pelo grupo 1, que já era alta – e positiva – aumenta, e a do grupo 2 torna-se positiva e relativamente alta, atestando que a regra pode corrigir a distorção existente na distribuição do fundo entre os estados deste grupo.

A tabela 3 realiza um exercício similar, mas apresentando as correlações por grupos de estados entre o PIB *per capita* estadual e o recebimento em termos *per capita* de FPE em cada UF. Neste caso, para que o FPE esteja cumprindo a sua função equalizadora, é necessário que estas correlações apresentem valores negativos, indicando que, quanto mais rico o estado, menor o FPE por habitante recebido.

TABELA 3
Correlação entre PIB *per capita* estadual e recebimento per capita de FPE – observado e simulado (2009)

Grupos	Atual ³	Projeção ⁴
1 ¹	-0,163	-0,196
2 ²	-0,624	-0,774

Fonte: IBGE (2012a e 2012b) e STN (2012).

Notas: ¹ Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

² Estados do Sul e Sudeste.

³ Descreve as correlações das proporções de repartição observadas em 2009.

⁴ Descreve como seriam as correlações caso as proporções de repartição fossem atualizadas a partir de 2005.

Como se pode depreender do contraste entre a segunda e a terceira colunas, a aplicação da regra de correção proposta tornará, em ambos os grupos, a correlação mais negativa. Isto implica uma melhor distribuição do fundo em termos de equalização da capacidade fiscal dos estados brasileiros, haja vista que esta capacidade, por sua vez, é altamente correlacionada com o PIB *per capita* estadual.

9 CONCLUSÃO

Tendo em vista que o atual sistema de repartição do FPE, baseado na Lei Complementar nº 62/1989, não atende ao seu propósito de promover a equalização socioeconômica entre os estados brasileiros, motivo pelo qual foi considerada inconstitucional pelo STF, uma nova fórmula de distribuição deve ser aprovada pelo Congresso Nacional até o final de 2012.

A despeito de existirem diversas propostas para a revisão dos critérios de repartição, a maioria delas esbarra em impasses políticos, uma vez que estabelecem ganhadores e perdedores de recursos *a priori* em relação ao sistema de repartição atual.

Portanto, uma proposta efetiva para solucionar o problema tem de buscar, mesmo que a longo prazo, um alinhamento com o critério constitucional de equalização, além de possuir viabilidade política que permita aprovação expedita por parte do Congresso Nacional.

A proposta delineada neste texto está em conformidade com essas duas restrições. Ao reajustar anualmente as cotas estaduais do FPE de acordo com as variações do PIB *per capita* e da população estadual, ela promove um alinhamento com a dinâmica socioeconômica dos estados brasileiros. Por seu turno, como não aponta perdedores ou

ganhadores de recurso *a priori*, uma vez que os reajustes das cotas serão estabelecidos pelas variações futuras da população e do PIB estaduais, ela facilita acordos parlamentares que possam agilizar a sua aprovação.

Se uma proposta como essa for aprovada, ganha-se tempo para a discussão sobre a introdução de variáveis de mérito no cálculo dos coeficientes de repartição.

Diante dessas constatações, a proposta apresentada neste trabalho pode ser sucinatamente descrita em três itens.

- 1) Aplicação do método de correção dos coeficientes baseados nas variações da população e da renda *per capita* relativas dos estados, a partir dos coeficientes atuais, conforme metodologia detalhada na seção 5.
- 2) Criação de uma câmara de discussão para aplicação dos *critérios de mérito* – conforme detalhado na seção 6 – no sentido de serem atualizados os coeficientes de repartição a vigorar a partir de 2016.
- 3) Introdução dos *critérios de mérito*, a partir de 2016, com pesos a serem delimitados quadrianealmente por uma câmara de discussão estabelecida para este fim.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 5. 172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtribunaci/ctn.htm>>.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1989.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 50, de 17 de junho de 1999**. Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, estabelecendo novos critérios de rateio do FPE. Brasília: Congresso Nacional, 1999. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PLP&intProp=7&intAnoProp=1999&intParteProp=2>>.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 565, de 3 de março de 2010**. Altera o art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegral?codteor=750492&filename=PLP+565/2010>.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 582, de 2 de junho de 2010.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE. Brasília: Congresso Nacional, 2010b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=776127&filenome=PLP+582/2010>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 875.** Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e outros. Requeridos: Presidência da República e Congresso Nacional. Brasília: 24 fev. 2010c. DJe nº 76.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 192, de 27 de abril de 2011.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/mate/servlet/PDFMateServlet?m=100009&s=http://www.senado.gov.br/atividade/materia/MateFO.xml&o=ASC&o2=A&a=0>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais.** Rio de Janeiro, 2012a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contas-regionais/2009/defaultrepond_zip.shtm>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. **Estimativas da população.** Rio de Janeiro, 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

MENDES, M. **Fundo de participação dos estados:** sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: NEPSF, 2011. (Texto para Discussão, n. 96).

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. **O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados:** uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. 1999. Graduação (Monografia) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 1999. 82 p.

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estatísticas.** Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/estatisticas#this>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

TER-MINASSIAN, T. **Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE).** [s.l.]: BID, 2012. (Texto para Debates, n. 216). Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2444/BID%20Reforma%20do%20FPE%20de%20Teresa%20Ter_Minassian.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SOUZA, M. T. N. **Fundo de Participação dos Estados – Perspectivas de mudança.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.

MENDES, M.; BOUERI, R.; COSIO, B. F. **Transferências intergovernamentais no Brasil:** diagnóstico e proposta de reforma. Brasília: NEPSF, 2008.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Andressa Vieira Bueno

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Celma Tavares de Oliveira (estagiária)

Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração eletrônica

Aline Rodrigues Lima

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Daniella Silva Nogueira

Daniel Alves de Sousa Júnior (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

