



Desafios do Federalismo Brasileiro

Brasília, 19/10/2012

A Dimensão Econômico-Fiscal: O FPM é Constitucional?

**C. Alexandre A. Rocha,
Consultor Legislativo do
Senado Federal**



FPM: Características Gerais

- CF, art. 159, I, *b* e *d*: 23,5% do IR e do IPI.
- 3 em 1:
 - FPM Interior: 86,4% (população disposta em classes, com piso e teto) → 5.536 municípios e 139,8 milhões de habitantes (2007);
 - FPM Capital: 10% (população e inverso do PIB *per capita* dispostos em classes, com pisos e tetos) → 27 capitais e 44,2 milhões de habitantes (2007);
 - Reserva do FPM: 3,6% (municípios interioranos populosos; cfe. FPM Capital) → 147 municípios e 45,2 milhões de habitantes (2007).

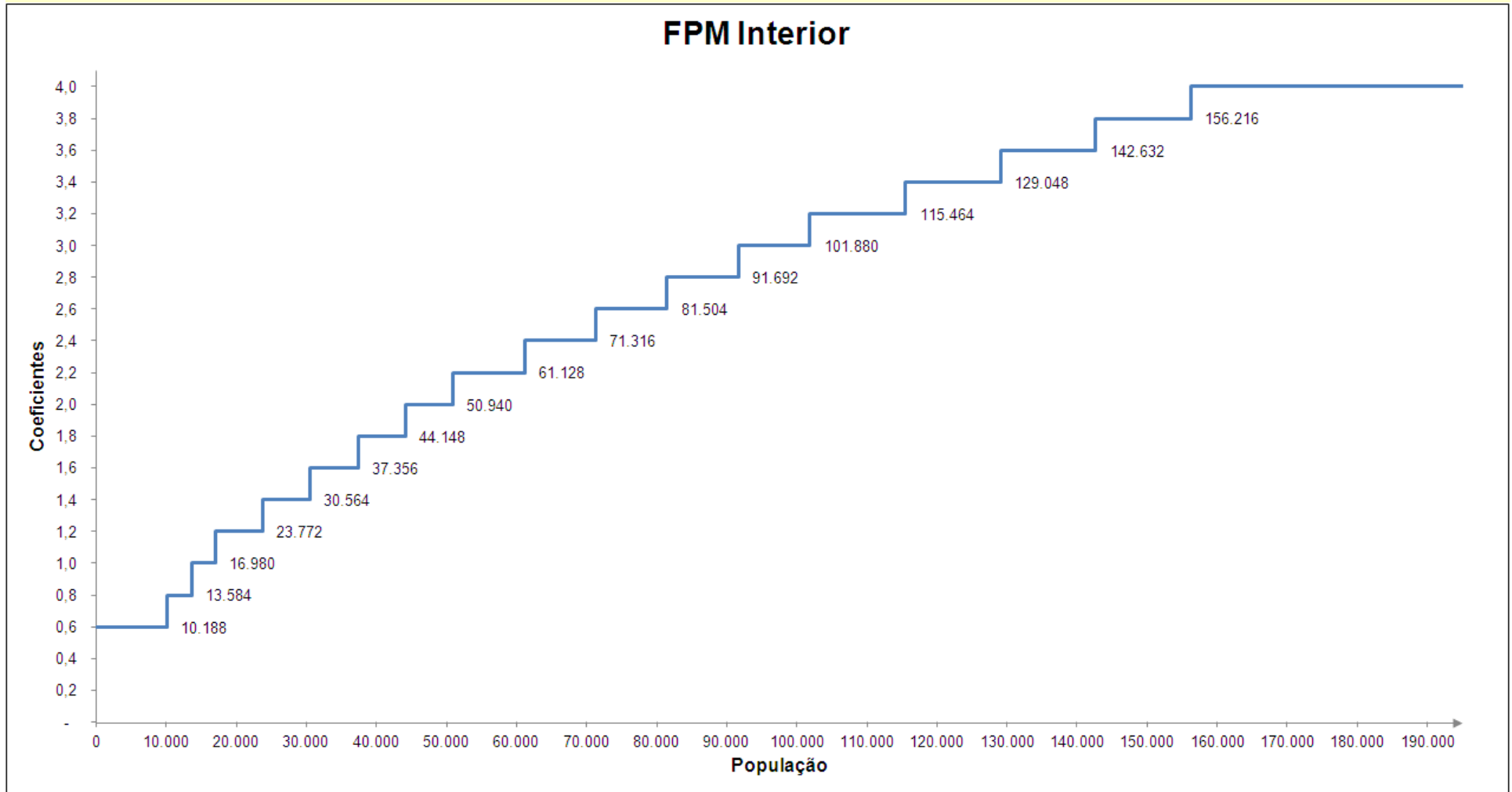
FPM: Objetivos

- CF, art. 161, II: promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes subnacionais.
- Palavras-chave:
 - *equilíbrio*: beneficiar os entes menos desenvolvidos [objetivo final];
 - *promover*: ser dinâmico/variável [objetivo intermediário].

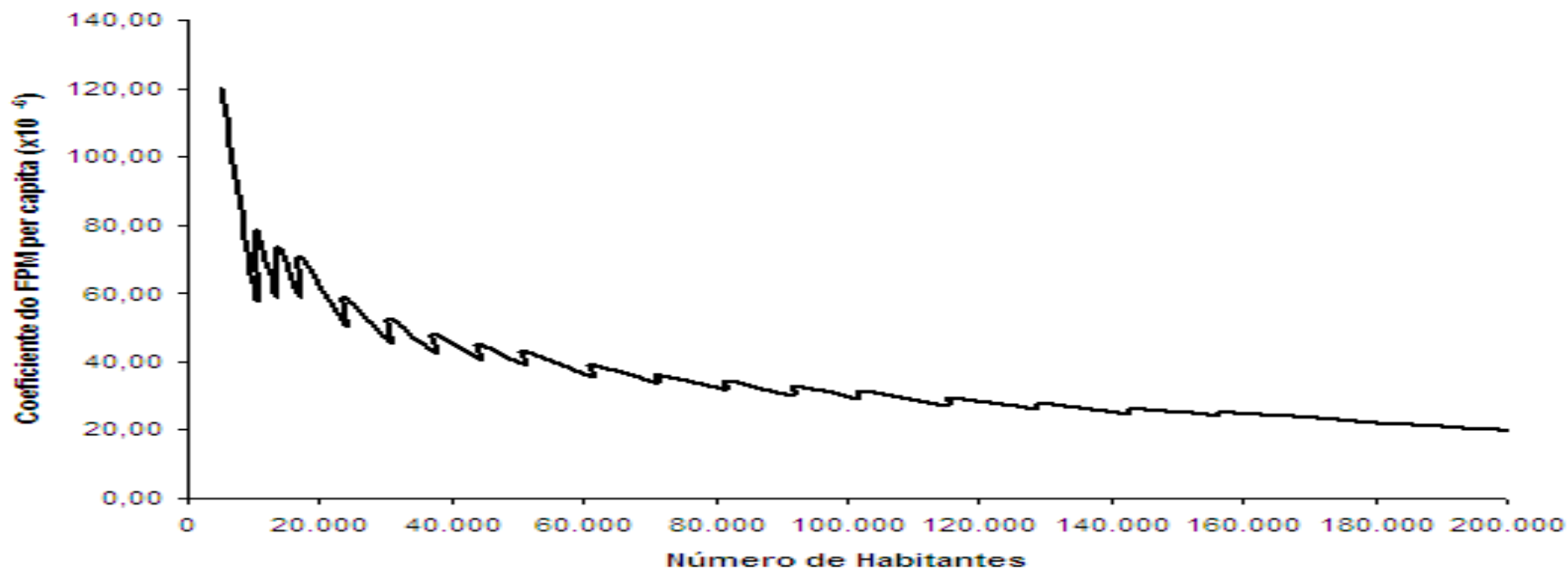
O Objetivo Final é Cumprido?

- FPM Capital e Reserva do FPM: observados os pisos e tetos, beneficiam municípios com mais população e menos renda. 
- FPM Interior: privilegia *os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Mas este pressuposto é equivocado, pois existem tanto municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos ...* (Relatório | Acórdão 1.120/TCU/Plenário/2009). 

Incrementos Decrescentes




Coeficientes *per Capita*



MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2007 (A)	COEFICIENTE (B)	COEF. PER CAPITA×1.000.000 (C=1.000.000×B/A)	PROPORÇÃO (D=C MÁX./C)
Borá (SP)	804	0,6	746,27	1,00
Parnaíba (PI)	140.839	3,6	25,56	29,20
Guarulhos (SP)*	1.236.192	4,0	3,24	230,63

Nota: (*) beneficiado pela Reserva do FPM.

E O Objetivo Intermediário?

- FPM Capital e Reserva do FPM: observados os pisos e tetos, os coeficientes mudam cfe. a população e o PIB *per Capita*.
- FPM Interior:
 - No âmbito intraestadual, observados o piso e o teto, os coeficientes mudam cfe. a população.
 - E no âmbito interestadual? 

Efeito “Desmembramento”

CENÁRIO BASE

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%
A1	30.564	1,4	25,00%
A2	30.564	1,4	25,00%
SUBTOTAL	61.128	2,8	50,00%
B1	30.564	1,4	25,00%
B2	30.564	1,4	25,00%
SUBTOTAL	61.128	2,8	50,00%
TOTAL GERAL	122.256	5,6	100,00%

EFEITO DESMEMBRAMENTO

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	21,88%	-12,5%
A2	30.564	1,4	21,88%	-12,5%
SUBTOTAL	61.128	2,8	43,75%	-12,5%
B1.1	10.188	0,6	9,38%	-
B1.2	10.188	0,6	9,38%	-
B1.3	10.188	0,6	9,38%	-
B2.1	10.188	0,6	9,38%	-
B2.2	10.188	0,6	9,38%	-
B2.3	10.188	0,6	9,38%	-
SUBTOTAL	61.128	3,6	56,25%	12,5%
TOTAL GERAL	122.256	6,4	100,00%	0,0%

Salvaguarda

- LCP 62/1989, art. 5º, *parágrafo único*. No caso de criação e instalação de Município, o TCU fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem.
- RES TCU 242/1990, Anexo II: com base nos coeficientes para 1990, calculou-se o percentual a ser destinado aos municípios interioranos de cada estado.

Efeito “População” [$\Delta_B=+6$ hab.]

EFEITO POPULAÇÃO

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	23,33%	-6,67%
A2	30.564	1,4	23,33%	-6,67%
SUBTOTAL	61.128	2,8	46,67%	-6,67%
B1	30.567	1,6	26,67%	6,67%
B2	30.567	1,6	26,67%	6,67%
SUBTOTAL	61.134	3,2	53,33%	6,67%
TOTAL GERAL	122.262	6,0	100,00%	0,00%

EFEITO COMBINADO

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE	%	VARIAÇÃO
A1	30.564	1,4	18,42%	-26,3%
A2	30.564	1,4	18,42%	-26,3%
SUBTOTAL	61.128	2,8	36,84%	-26,3%
B1.1	10.189	0,8	10,53%	-
B1.2	10.189	0,8	10,53%	-
B1.3	10.189	0,8	10,53%	-
B2.1	10.189	0,8	10,53%	-
B2.2	10.189	0,8	10,53%	-
B2.3	10.189	0,8	10,53%	-
SUBTOTAL	61.134	4,8	63,16%	26,3%
TOTAL GERAL	122.262	7,6	100,00%	0,0%

Somatórios Estaduais dos Coeficientes do FPM Interior

UF	SOMA COEF. 2008	PARTICIPAÇÃO 2008	PARTICIPAÇÃO 1990	FATOR DE AJUSTE
PE	259,0	4,3029	4,7952	1,11441
PR	397,2	6,5989	7,2857	1,10408
MS	82,0	1,3623	1,5004	1,10137
AL	114,2	1,8973	2,0883	1,10069
BA	511,8	8,5028	9,2695	1,09017
CE	254,2	4,2232	4,5864	1,08601
RN	138,8	2,3060	2,4324	1,05483
MG	820,4	13,6297	14,1846	1,04071
SE	77,4	1,2859	1,3342	1,03757
ES	102,4	1,7012	1,7595	1,03426
PB	186,6	3,1001	3,1942	1,03036
SP	851,0	14,1381	14,2620	1,00876
GO	228,4	3,7945	3,7318	0,98347
RS	465,2	7,7286	7,3011	0,94469
AM	79,8	1,3258	1,2452	0,93924
MA	256,6	4,2630	3,9715	0,93162
SC	279,6	4,6451	4,1997	0,90411
PA	222,2	3,6915	3,2948	0,89253
RJ	185,6	3,0835	2,7379	0,88793
PI	171,0	2,8409	2,4015	0,84533
MT	135,4	2,2495	1,8949	0,84238
TO	97,4	1,6182	1,2955	0,80060
RO	56,4	0,9370	0,7464	0,79658
AC	21,4	0,3555	0,2630	0,73974
AP	14,4	0,2392	0,1392	0,58186
RR	10,8	0,1794	0,0851	0,47429
TOTAL	6.019,2	100,0000	100,0000	

Comparação entre PE e RR

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO 2007	COEFICIENTES		
		TEÓRICO	FATOR DE AJUSTE	EFETIVO
Trindade (PE)	24.642	1,4	1,114411886	1,56018
Rorainópolis (RR)	24.466	1,4	0,474290667	0,66401
Carhotinho (PE)	24.218	1,4	1,114411886	1,56018
FPM INTERIOR 2008		6.019,2		6.019,20000

MUNICÍPIO	%FPM INTERIOR	COTA 2012 (R\$)	COTA PER CAPITA (R\$)	COTA PER CAPITA SEM AJUSTE (R\$)	VARIAÇÃO %
Trindade (PE)	0,0259	17.179.150,87	697,15	625,58	-10,27
Rorainópolis (RR)	0,0110	7.311.399,87	298,84	630,08	110,84
Carhotinho (PE)	0,0259	17.179.150,87	709,35	636,53	-10,27
FPM INTERIOR 2012		66.277.588.249,44			

Nota: OGU 2012 (Lei 12.595/2012) | FPM Estimado = R\$ 76.710.171.585,00.

O STF e o FPE

- Relatório | Acórdão | ADI 875/DF:
 - A fixação de coeficientes de participação (...), além de não atender à exigência constitucional do art. 161, II, somente se justificaria se aceitável a absurda hipótese segundo a qual os dados atinentes à população, à produção, à renda *per capita*, à receita e à despesa dos entes (...) se mantivessem constantes com o passar dos anos.
 - ... a manutenção de coeficientes de participação fixos há mais de vinte anos revela-se em descompasso com o que determina o art. 161, II, da Constituição, uma vez que tais coeficientes (...) não mais retratam a realidade socioeconômica dos entes federativos.

Soluções Possíveis

- Soluções Fáceis (mas paliativas):
 - Extinção da salvaguarda (LCP 62/1989, art. 5º, parágrafo único);
 - Partilha em 2 Estágios: (1) entre estados e (2) entre municípios;
- Soluções Difíceis (mas necessárias):
 - Qual o tipo de federalismo desejado?
 - Como assegurar consistência nos dados empregados?
 - E os futuros desafios?

Extinção da Salvaguarda

ALTERAÇÃO DA PARTILHA ESTADUAL DO FPM INTERIOR
DISTRIBUIÇÃO COM AJUSTE *VERSUS* DISTRIBUIÇÃO SEM AJUSTE

ESTADO	VARIAÇÃO %
RR	110,84
AP	71,86
AC	35,18
RO	25,54
TO	24,91
MS	18,71
PI	18,30
RJ	12,62
PA	12,04
SC	10,61
MA	7,34
AM	6,47
RS	5,86

ESTADO	VARIAÇÃO %
GO	1,68
SP	-0,87
PB	-2,95
ES	-3,31
SE	-3,62
MG	-3,91
RN	-5,20
CE	-7,92
BA	-8,27
AL	-9,15
MS	-9,20
PR	-9,43
PE	-10,27

- A EMC 15/1996 bastará [lei complementar federal (pendente) e consulta a toda população]?

Partilha em 2 Estágios

ALTERAÇÃO DA PARTILHA ESTADUAL DO FPM INTERIOR
SITUAÇÃO ATUAL *VERSUS* DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BENEFICIADA*

ESTADO	VARIAÇÃO %
RJ	70,25
AP	48,85
RR	46,06
PA	33,72
RO	23,80
SP	20,65
AC	18,18
ES	12,71
MA	9,17
AM	7,80
PE	3,10
CE	1,17
MT	0,81

ESTADO	VARIAÇÃO %
SC	-0,35
BA	-4,73
RS	-6,73
SE	-9,36
GO	-11,54
MG	-13,06
MS	-13,92
PR	-14,07
AL	-14,55
PI	-20,07
RN	-24,86
PB	-26,59
TO	-29,93

Nota: (*) municípios interioranos, com população máxima limitada a 156.217.

- Redistribuição significativa.

Soluções Difíceis 1.1

- Mendes, Boueri e Cosio (2008) destacam que predominam, no País, as transferências incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida.
- Essas transferências têm como características positivas a elevada autonomia dos governos subnacionais e a alta independência em relação a fatores políticos.
- Os auxílios para fomentar exportações, concedidos por leis ordinárias, e as complementações do FPM e do FPE são compatíveis com a CF?

Soluções Difíceis 1.2

- Relatório | Acórdão 2.201/TCU/Plenário/2008:
 - As transferências de recursos federais (...) com o propósito de fomentar as exportações, segundo critérios distintos daqueles fixados na (...) (Lei Kandir) não preenchem os requisitos para serem considerados transferências voluntárias (...).
 - Essa sistemática fomenta o surgimento de uma “babel de transferências intergovernamentais”, classificadas como “obrigatórias” ou “voluntárias” ao bel-prazer do Poder Executivo, que arbitra o rótulo que lhe convém para a transferência da União, de acordo com as circunstâncias e conveniências, sem qualquer objetividade.

Soluções Difíceis 2.1

- O federalismo fiscal brasileiro prima pelas transferências horizontais, com alguns pagadores e vários recebedores líquidos. A cooperação (e a confiança) entre entes é, portanto, essencial. A CF, contudo, não trata desse tema de maneira exaustiva.
- Basta notar que o Confaz resulta de convênios entre as fazendas federal e estaduais, apenas tacitamente abrangidos pelo art. 2º da LCP 24/1975, e pelo art. 199 do CTN. Assim, não representa uma obrigação, mas sim o resultado de uma negociação entre as partes interessadas.

Soluções Difíceis 2.2

- Também temos os conflitos de competência entre, de um lado, os TCs de estados e municípios (CF, arts. 71, II, e 75) e, de outro, a STN (LRF, arts. 50, § 2º, e 67, I).
- Se a interpretação é inerente ao ato de julgar, como uma instância infraconstitucional promoverá a *harmonização e coordenação entre os entes da Federação?*
- Para 2027-2030, o fim da subordinação contratual contida nos programas de ajuste fiscal fragilizará ainda mais o papel da STN.

Soluções Difíceis 3

- Quanto ao futuro, a transição demográfica pela qual passamos aponta para a possibilidade (e necessidade) de esvaziamento de alguns espaços.
- Pelas regras atuais do FPM Interior, contudo, os benefícios obtidos pelos entes muito pequenos aumentam ainda mais com a diminuição da população.
- Uma ampla reformulação do FPM deveria levar em consideração os incentivos existentes em prol da persistência de entes economicamente inviáveis.

Informações e Contato

Página dos Textos para Discussão da Consultoria Legislativa:

- http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm

Correio eletrônico:

- [*rocha.caa@gmail.com*](mailto:rocha.caa@gmail.com)