

Capítulo 14

RATEIO DO FPE: PROBLEMAS PASSADOS E RISCOS FUTUROS

C. ALEXANDRE A. ROCHA¹

Introdução

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) está previsto no art. 159, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal. Esse dispositivo determina que sejam destinados a esse fundo 21,5% da arrecadação, pela União, dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) – os mesmos tributos partilhados com as prefeituras por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os dois fundos têm como objetivo principal redistribuir a arrecadação tributária em prol dos entes menos desenvolvidos em termos econômicos e sociais.

Atualmente, o rateio do FPE está disciplinado pelo art. 2º e pelo Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989. Esses dispositivos estipularam coeficientes fixos para cada estado, destinando 85% dos recursos envolvidos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul (incisos I e II do art. 2º e anexo). Esses coeficientes valeriam até o exercício de 1991 (§ 1º do art. 2º). A partir de 1992, eles seriam substituídos por novos critérios, que deveriam ser definidos com base nos resultados do censo demográfico de 1990 (§ 2º do art. 2º). Isso, porém, permanece pendente de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, continuando em vigor os coeficientes originais (§ 3º do art. 2º).

Em 24 de fevereiro de 2010, contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em resposta às Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 845, 1.987, 2.727 e 3.243², declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos supramencionados dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Do rol

¹ Mestre em Economia (UnB) e Consultor do Senado Federal. O autor agradece os comentários de Marcos José Mendes e Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

² Ajuizadas, respectivamente, pelas seguintes Unidades da Federação: (i) Rio Grande do Sul; (ii) Mato Grosso e Goiás; (iii) Mato Grosso; e (iv) Mato Grosso do Sul.

de argumentos empregados para demonstrar a inconstitucionalidade dos comandos assinalados, destaca-se a afirmação de que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio socioeconômico entre os estados, como requerido pelo art. 161, inciso II, da Carta Magna³. Segundo o Relator, Ministro Gilmar Mendes, deve haver a possibilidade de revisões periódicas desses coeficientes, *de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado*⁴.

À luz dessa decisão, o objetivo deste trabalho é abrir os números do FPE e detalhar o seu impacto sobre as finanças públicas estaduais, no intuito de melhor embasar a deliberação a ser tomada pelo Poder Legislativo acerca do futuro desse fundo. Com esse intuito, trataremos, inicialmente, do surgimento e da evolução legal do FPE. Depois, abordaremos as principais características desse fundo na sua presente configuração, procuraremos inseri-lo no contexto das políticas de desenvolvimento regional praticadas pelo País, exporemos, em linhas gerais, as principais propostas de reforma colocadas e usaremos essas propostas como base para algumas simulações numéricas. Por fim, assinalaremos os problemas e riscos envolvidos nos critérios tradicionais de rateio ora usados nas transferências constitucionais.

1 Histórico

O pacto federativo brasileiro, ao lado do reconhecimento da igualdade formal entre os entes da Federação, também arrola entre os seus objetivos fundamentais a redução das desigualdades regionais, permitindo, no plano do federalismo fiscal, que certas regiões sejam favorecidas por políticas que procurem promover o seu desenvolvimento. Coerentemente com esse objetivo, se, por um lado, as ampliações da base tributária introduzidas no atual ordenamento constitucional beneficiaram os estados mais desenvolvidos, por outro, os critérios de repartição do FPE passaram a atribuir tratamento preferencial às regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte.

Impõe-se notar, todavia, que a prática da partilha do produto da arrecadação de tributos federais com os entes subnacionais há muito integra a nossa tradição federativa,

³ Esse dispositivo também determina que cabe à lei complementar estabelecer os critérios de rateio do FPE, entre outros fundos, enquanto o parágrafo único do art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que essa norma deveria ser votada até doze meses após a promulgação da nova Constituição.

⁴ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714&caixaBusca=N>.

remontando ao § 2º do art. 15 da Constituição de 1946. O FPE propriamente dito foi instituído pelo art. 21 da Emenda Constitucional (EMC) nº 18, de 1965⁵, já com base no produto da arrecadação do IR e do IPI. Posteriormente, o Ato Complementar nº 40, de 1968, reduziu de 10% para 5% a participação do FPE na arrecadação dos tributos indicados anteriormente, bem como introduziu diversas condicionalidades para a efetivação das transferências:

Art. 26. Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, n^{os} IV e V, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I – cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

.....
§ 1º A aplicação dos Fundos previstos nos incisos I e II deste artigo será regulada por lei federal, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, condicionando-se a entrega das cotas:

a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas, pelo Poder Executivo federal;

b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea a;

c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União;

d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia.

..... [Grifado pelo autor.]

A partilha original foi gradualmente restabelecida no período de 1976 a 1980 (EMC nº 5, de 1975). De 1981 a 1985, passou de 20% para 30% – este último percentual, assim distribuído: 14% para o FPE e 16% para o FPM (EMCs n^{os} 17, de 1980, e 23, de 1983). De 1985 a 1988, o rateio alcançou 31% com o acréscimo de 1 ponto percentual à participação dos governos municipais⁶.

Assim, quando a última Assembleia Nacional Constituinte foi instalada, em 1º de fevereiro de 1987, o FPE recebia 14% da arrecadação combinada do IR e do IPI. Como lembra Afonso (2010), na primeira fase dos trabalhos, a Subcomissão de Tributação elevou essa fração para 18,5% e limitou o rateio às Unidades da Federação com renda *per capita* inferior à média nacional. Na fase seguinte, a comissão temática “Tributos, Orçamentos e

⁵ Reproduzido, em linhas gerais, pelo art. 26 da Constituição de 1967.

⁶ Vide Ministério da Fazenda (2005, p. 6).

Finanças” aumentou para 21,5% a participação do fundo ao mesmo tempo em que eliminou qualquer restrição quanto ao rol de participantes no rateio. Nas etapas subsequentes, nada mais mudou e assim foi promulgado na Constituição de 1988.

2 Características do FPE atual

Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 55-59) destacam que o FPE é uma transferência efetuada pela União para todos os estados com as seguintes características: obrigatória, incondicional, sem contrapartida e redistributiva. O sistema de partilha adotado tem como principais vantagens a autonomia subnacional, uma vez que a transferência é incondicional, e a independência de fatores políticos, pois as quotas estão predefinidas e são amplamente conhecidas. Ademais, o fundo possui baixa *accountability*, típica de transferências incondicionais redistributivas, e baixa flexibilidade para absorção de choques, por ser baseado em percentual fixo da arrecadação de determinados tributos – tendo, portanto, natureza procíclica.

Os aludidos autores também notam que a redução do hiato fiscal⁷ não parece ser um objetivo do FPE. Assim, as transferências para os estados podem enfatizar o aspecto redistributivo, com a maior amplitude das áreas territoriais envolvidas, diferentemente do que ocorre com o FPM, permitindo que os recursos disponíveis sejam focalizados nas regiões mais atrasadas.

Impõe-se notar que não há uma relação direta entre os coeficientes de participação de cada estado no FPE e a participação média do fundo na receita total desses entes no período de 1990–2007, ao longo do qual vigorou a Lei Complementar nº 62, de 1989, como demonstrado pela tabela a seguir. Uma medida básica de associação entre duas séries de dados é o coeficiente de correlação⁸. No caso da tabela em questão, a correlação apurada é apenas 0,37. Assim, de modo muito limitado, os coeficientes de participação no FPE elevados tendem a estar associados a uma maior participação desse fundo na receita total. Há, porém, enormes discrepâncias. Enquanto a Bahia, com o maior coeficiente de participação, tem no FPE apenas 17,8% das suas receitas, o Acre, com pouco mais de $\frac{1}{3}$ do coeficiente baiano, tem nesse fundo 58,7% das suas receitas – ou seja, a primeira conta com outras fontes de receita, o

⁷ Diferença entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal do governo incumbido da oferta desses serviços.

⁸ Medida que varia de -1 a $+1$, indo de perfeita correlação negativa à perfeita correlação positiva, passando pela correlação nula.

que reduz o peso do FPE na sua receita total, enquanto a segunda é altamente dependente desse fundo.

Tabela 1: Coeficientes do FPE e participação média do fundo na receita total

UF	Coeficiente FPE	FPE/Receita total 2007/1990
AC	3,4210	58,73%
RR	2,4807	56,97%
AP	3,4120	55,11%
TO	4,3400	53,58%
PI	4,3214	46,48%
MA	7,2182	46,30%
AL	4,1601	40,90%
SE	4,1553	39,64%
PB	4,7889	39,54%
RN	4,1779	35,43%
RO	2,8156	33,64%
PA	6,1120	27,79%
CE	7,3369	26,19%
PE	6,9002	22,11%
BA	9,3962	17,84%
AM	2,7904	15,90%
MT	2,3079	13,68%
GO	2,8431	10,58%
MS	1,3320	9,84%
ES	1,5000	6,73%
PR	2,8832	5,98%
MG	4,4545	5,20%
SC	1,2798	4,06%
RS	2,3548	3,25%
DF	0,6902	2,42%
RJ	1,5277	1,64%
SP	1,0000	0,31%
TOTAL	100,0000	9,34%

Fonte: Rocha (2010), p. 12.

As correlações dos coeficientes de participação no FPE com as populações e as rendas *per capita* estimadas para 1989, quando os critérios de rateio em vigor foram aprovados, e para 2007, último dado disponível no caso da última variável, são mais significativas. Observando-se o agrupamento regional definido nos incisos I e II do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989, tem-se os resultados discriminados na próxima tabela:

Tabela 2: Coeficientes do FPE e população e renda *per Capita* em 1989 e 2007

UF	Coeficiente FPE (A)	População		Renda <i>per capita</i>	
		1989	2007	1989	2007
AC	3,4210	403.004	668.403	5.786,18	8.789,49
AL	4,1601	2.455.812	3.097.427	4.297,95	5.858,37
AM	2,7904	2.013.587	3.285.935	15.820,82	13.042,83
AP	3,4120	273.210	598.977	11.741,00	10.253,74
BA	9,3962	11.609.906	14.360.329	7.115,43	7.787,40
CE	7,3369	6.266.926	8.347.866	4.514,06	6.149,03
DF	0,6902	1.548.642	2.504.684	18.044,09	40.696,08
GO	2,8431	3.917.039	5.759.200	6.770,41	11.547,68
MA	7,2182	4.835.358	6.240.533	2.944,71	5.165,23
MS	1,3320	1.732.937	2.310.268	9.836,33	12.411,18
MT	2,3079	1.897.916	2.911.343	7.867,20	14.953,58
PA	6,1120	4.745.784	7.205.914	7.857,29	7.006,81
PB	4,7889	3.170.888	3.713.721	4.051,44	6.097,04
PE	6,9002	7.056.074	8.653.925	6.601,42	7.336,78
PI	4,3214	2.540.664	3.092.652	2.702,04	4.661,56
RN	4,1779	2.358.361	3.073.600	5.839,55	7.607,01
RO	2,8156	1.034.460	1.482.631	8.981,35	10.319,98
RR	2,4807	195.998	403.585	9.279,02	10.534,08
SE	4,1553	1.450.781	1.977.948	6.811,97	8.711,70
TO	4,3400	900.951	1.268.328	2.972,68	8.920,73
CO, N, NE	85,0000	60.408.298	80.957.269	–	–
Correlação com (A)		0,84	0,82	– 0,55	– 0,58
ES	1,5000	2.535.406	3.418.241	12.234,95	18.002,92
MG	4,4545	15.550.615	19.656.323	11.334,73	12.519,40
PR	2,8832	8.425.858	10.488.777	13.787,77	15.711,20
RJ	1,5277	12.723.998	15.726.659	14.985,08	19.245,08
RS	2,3548	9.028.298	10.793.038	16.690,83	16.688,74
SC	1,2798	4.444.952	5.982.770	17.251,21	17.834,00
SP	1,0000	30.879.821	40.618.637	22.360,45	22.667,25
S, SE	15,0000	83.588.948	106.684.445	–	–
Correlação com (A)		– 0,07	– 0,09	– 0,65	– 0,91
BRASIL	100,0000	143.997.246	187.641.714	12.724,46	14.464,73

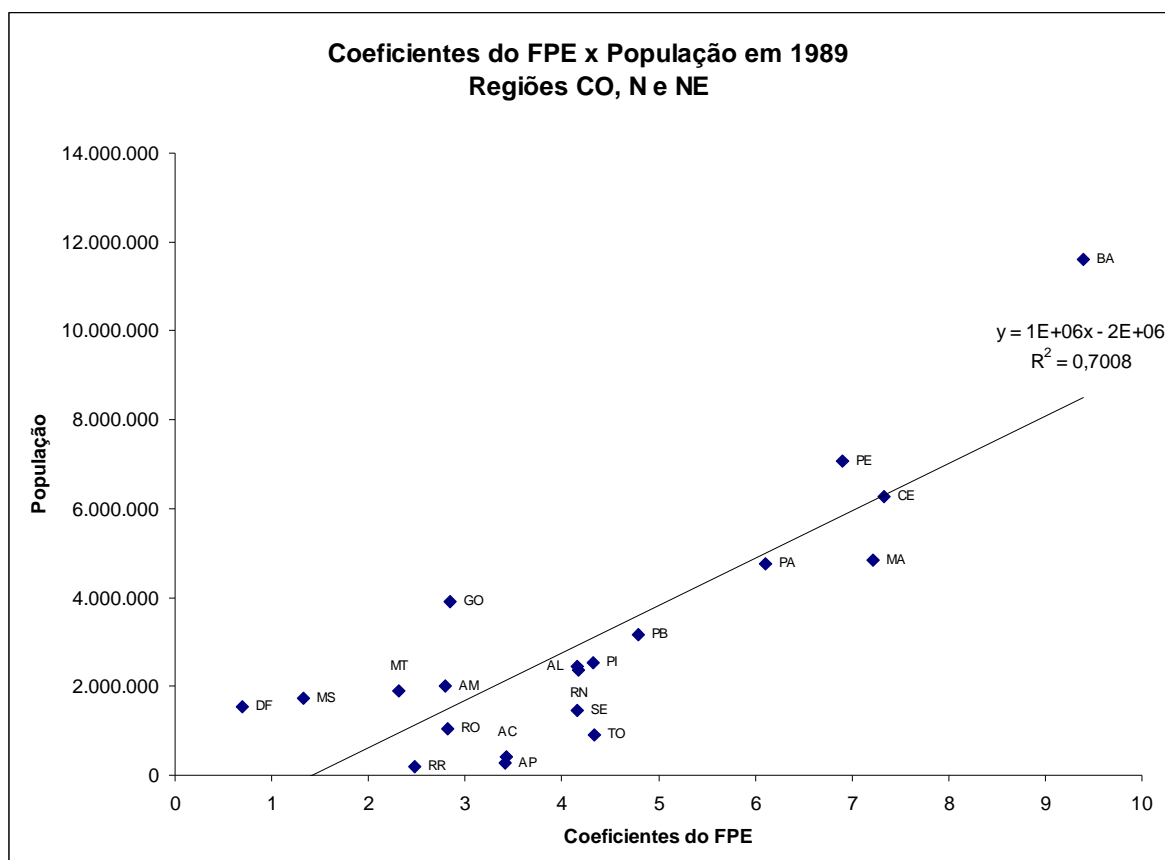
Fonte: Rocha (2010), p. 13.

Nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE exibem uma expressiva correlação positiva com as populações estimadas e uma moderada correlação negativa com as rendas *per capita*. Em outras palavras, coeficientes elevados tendem a estar associados com populações grandes e rendas baixas. Convém notar que, no decorrer do tempo, houve uma piora modesta da primeira associação⁹.

⁹ Como será explicado adiante, as rendas *per capita* de 1989 e 2007 não são diretamente comparáveis. Portanto, as medidas de dispersão correspondentes também não o são.

Uma medida básica da diferença entre valores observados e esperados é o coeficiente R^2 de uma regressão pelo método de mínimos quadrados ordinários¹⁰. O gráfico a seguir ilustra a forte associação existente entre os coeficientes do FPE e a quantidade de habitantes no momento da aprovação da Lei Complementar nº 62, de 1989, com a citada medida alcançando 0,7.

Gráfico 1

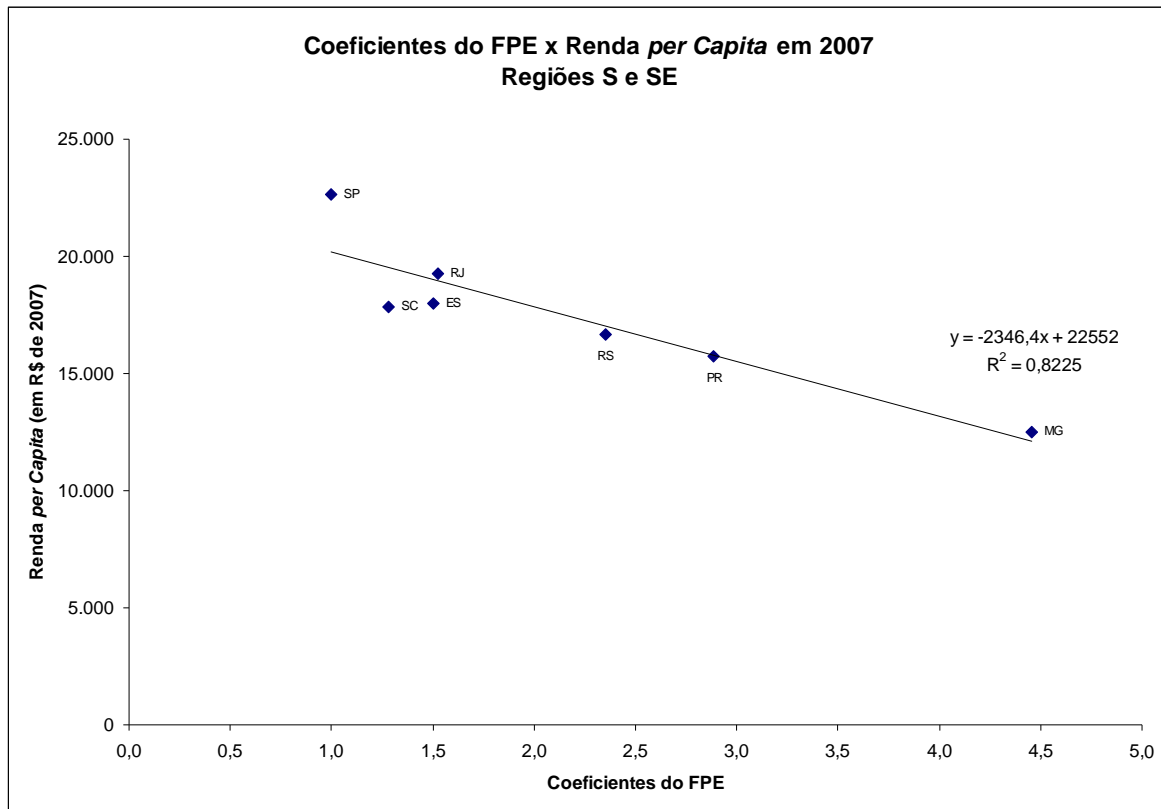


Fonte: elaborado pelo autor.

Nas regiões Sudeste e Sul, por sua vez, a correlação com as populações é insignificante, mas não com as rendas. Efetivamente, os coeficientes fixos ora em vigor refletem, com precisão surpreendente, as atuais diferenças de renda existentes nessas regiões. O coeficiente R^2 para 2007, como mostrado no próximo gráfico, é 0,8. Não por coincidência, as rendas observadas quase coincidem com o traçado da reta da regressão.

¹⁰ Medida que varia de 0, indicando que a reta gerada pela regressão não é representativa dos valores observados, a 1, indicando que os valores observados distribuem-se ao longo da reta.

Gráfico 2



Fonte: elaborado pelo autor.

Já as correlações entre, de um lado, as participações do FPE na receita total ou os coeficientes desse fundo com, de outro, as taxas de crescimento da população ou da renda *per capita* nos períodos 1990–2007 e 1995–2007¹¹ são bastantes modestas. No caso do comportamento da renda no segundo período, p. ex., os coeficientes R^2 são desprezíveis (0,01 e 0,06, respectivamente). Idealmente, haveria uma relação positiva ou mesmo negativa entre as duas primeiras variáveis e as duas últimas, o que poderia indicar um papel virtuoso do FPE no aumento da população ou no crescimento da renda (p. ex., mais transferências, mais oportunidades de trabalho) ou uma função estritamente compensatória (p. ex., menor dinamismo local, maior aporte de recursos externos). No entanto, não é o que os dados mostram.

3 O FPE atual no contexto do desenvolvimento regional

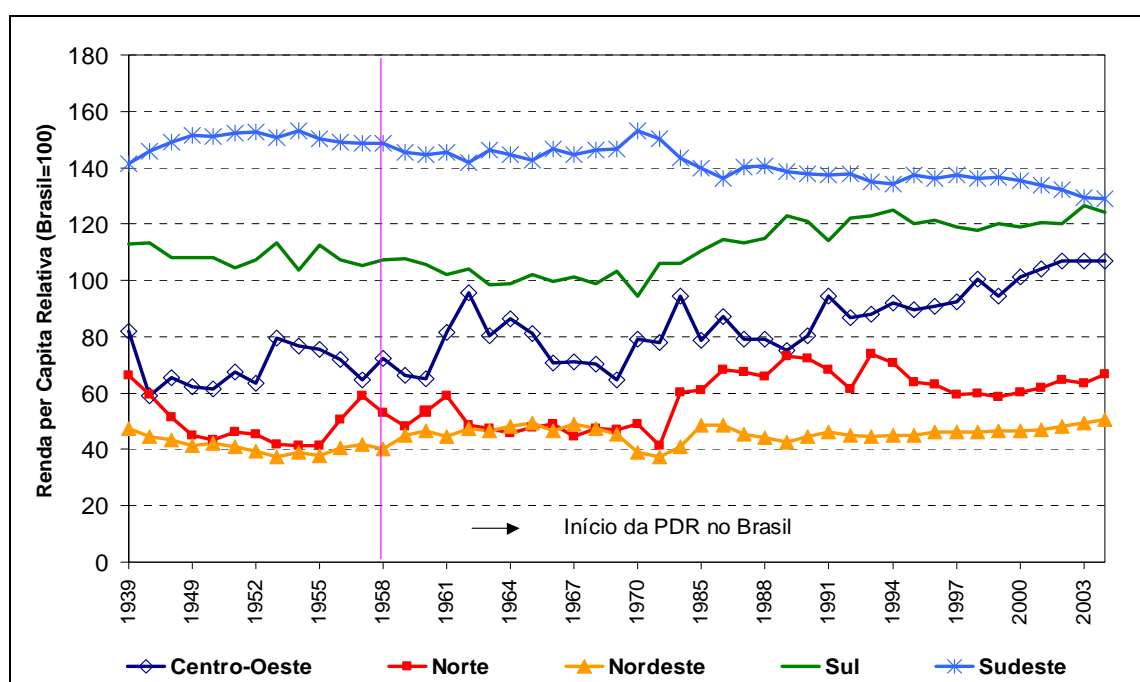
Ainda que o estabelecimento de relações de causalidade extrapole os limites do presente trabalho, o FPE não pode deixar de ser analisado à luz da evolução geral dos indicadores de desigualdade regional, pois esse fundo integra o conjunto de políticas de

¹¹ Rocha (2010), pp. 59 e 60.

desenvolvimento regional (PDRs) implementadas pela União para reduzir as aludidas desigualdades e promover a integração do território.

No geral, Zackseski e Rodriguez (2006) atestam que há alguma progressividade regional na aplicação dos recursos públicos federais – ou seja, os gastos direcionados para as regiões Nordeste e Norte superam as participações dessas regiões no PIB e na população nacional. Ainda assim, como mostrado pelo próximo gráfico, a defasagem entre a renda *per capita* nacional e as rendas *per capita* das duas regiões mencionados revelou-se um fenômeno persistente.

Gráfico 3: evolução do PIB *per Capita* por região (1939/2004)



Fonte: audiência pública do Secretário de Política Econômica na sessão conjunta de 14 de junho de 2007 das Comissões de Desenvolvimento Regional e Turismo e de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

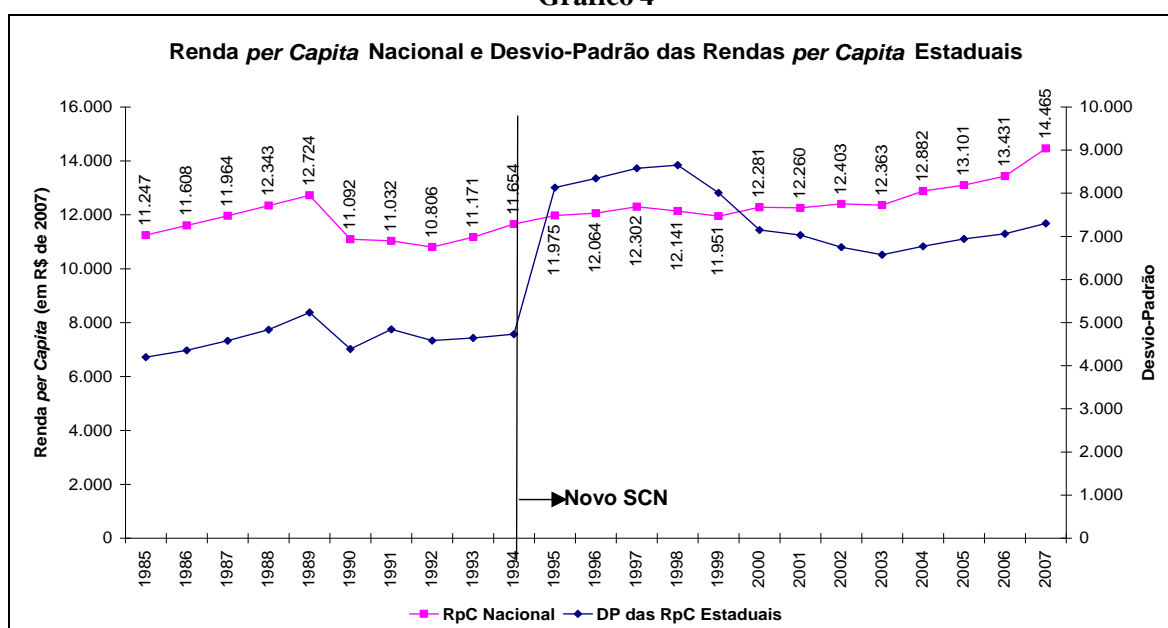
Cinquenta anos após a introdução de políticas de desenvolvimento regional, os indicadores do Nordeste e Norte permanecem estacionados um pouco acima de, respectivamente, 40% e 60% da média brasileira. Enquanto isso, houve um claro processo de convergência entre as rendas *per capita* das regiões Centro-Oeste e Sul, de um lado, e Sudeste, de outro. Esse resultado é confirmado pela literatura especializada. Gondim, Barreto e Carvalho (2007), p. ex., identificam a existência de clubes de convergência no País: Nordeste e Norte, de um lado; e Centro-Oeste, Sudeste e Sul, de outro.

Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 55–59), a seu tempo, destacam que, em 2006, o FPE representa a terceira principal modalidade de transferência, equivalente a 1,15%

do PIB, perdendo apenas para o repasse de parte do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e de comunicação (ICMS) dos estados para os municípios e para o FPM. Afonso (2010) ainda nota que os recursos do fundo, mesmo após o abatimento dos 20% devidos ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (art. 3º, inciso VI, da Lei nº 11.494, de 2007) equivalem a 13% de toda a receita tributária disponível de todos os estados ou a 22% da receita desses entes com ICMS e a quase o dobro do que arrecadam por intermédio do imposto sobre a propriedade de veículos automotores.

Efetivamente, no período de 1990–2008, o FPE destinou aos estados R\$ 547,4 bilhões, em valores de dezembro de 2008 (Rocha, 2010, p. 57). Embora concentrado nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, esse montante não parece ter sido capaz de contribuir significativamente para mudar o padrão de desenvolvimento das economias das duas últimas regiões, cujas rendas *per capita* permanecem, como há pouco ressaltado, estagnadas em relação ao índice nacional. O fato é que o País ainda parece distante da tão-ambicionada convergência generalizada dos indicadores de renda, como ilustrado pelo gráfico a seguir. Basta notar que o paulatino aumento da renda *per capita* nacional no período 1995–2007 teve dois momentos de elevação do grau de dispersão das rendas estaduais – aferido mediante o cômputo do desvio-padrão: 1995–1998 e 2003–2007. Em outras palavras, os momentos de bonança e de crise dos quinze anos em tela foram experimentados de diferentes modos pelos vários estados, com alguns apresentando desempenhos melhores do que outros.

Gráfico 4



Fonte: Rocha (2010), p. 20.

Embora o desvio-padrão das rendas estaduais tenha sido calculado, a título ilustrativo, para o período 1986–2007, cabe ressaltar que os valores anteriores a 1995 e posteriores a 1994 não são comparáveis em decorrência da revisão do sistema de contas nacionais (SCN) efetuada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, que resultou na reestimativa do PIB para o quinquênio anterior e na retopolação até 1995 dos pesos setoriais apurados.

As defasagens regionais observadas podem ser uma decorrência de ineficiências no processo de alocação das transferências intergovernamentais. Zackseski e Rodriguez (2006), p. ex., comentam que os dispêndios correntes têm sido direcionados para regiões e estados que contam com alguma infraestrutura: saúde para onde existem hospitais; educação para onde existem escolas; seguro-desemprego para onde existe emprego; e transporte para onde existem estradas. Portanto, os recursos despendidos têm contribuído pouco para a satisfação de necessidades de um amplo segmento da população. Simultaneamente, a variável com real potencial transformador, o investimento público, tornou-se escassa, restringindo a capacidade do poder público de alterar a geografia econômica existente.

Portanto, recursos têm sido destinados as regiões carentes, mas os objetivos perseguidos não estão sendo alcançados. Antes que novas dotações sejam somadas aos atuais montantes, seria importante promover uma avaliação dos custos incorridos e dos benefícios auferidos pela atual sistemática de transferências intergovernamentais. Conviria responder cabalmente se as políticas de desenvolvimento regional têm empregado da melhor maneira possível as receitas públicas de que dispõem. Os indícios disponíveis são pouco animadores. Isso, por si só, já justificaria um deslocamento das disputas entre a União, os estados e os municípios do campo da repartição de recursos para o âmbito da busca do aprimoramento do gasto público. É razoável imaginar que a redução das desigualdades regionais poderia ser obtida com maior sucesso através de transferências condicionais para as áreas sociais e de infraestrutura.

4 A Reforma do FPE

Como indicado inicialmente, a declaração de inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989, implica a reprovação do uso de coeficientes fixos para a promoção, conforme exigência constitucional, do equilíbrio socioeconômico entre os estados. À luz dessa objeção, será

preciso definir uma fórmula que permita ajustes periódicos nos coeficientes de participação no FPE.

O principal exemplo de coeficientes variáveis pode ser encontrado na sistemática prevista nos arts. 88, 89 e 90 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966), revogados tacitamente pelos atuais critérios de rateio do fundo. A regra contida no CTN estabelecia que os coeficientes seriam fixados proporcionalmente aos seguintes critérios:

- à área de cada estado (com peso de 5%); e
- ao resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* (com peso de 95%).

A sistemática anterior baseava-se em três critérios clássicos de demanda por serviços públicos. Tudo o mais constante, quanto maior a área a ser atendida, maior será a extensão da estrutura de transporte e de segurança, entre outros serviços, que precisará ser ofertada. Da mesma forma, quanto mais numerosa for a população, mais demandada será, p. ex., a saúde pública, e quanto menor a renda, menor será a capacidade de arrecadação tributária do ente.

Portanto, as regras do CTN permitiam que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, favorecendo os estados com área maior, crescimento populacional mais acelerado e pior desempenho em termos de renda *per capita*. Com o estabelecimento de coeficientes fixos, essa possibilidade deixou de existir. Assim, ao longo do tempo, estados com maior crescimento populacional e menor aumento da renda, em termos relativos, foram prejudicados.

Os fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* estavam associados a sucessivas classes para a quantidade de habitantes e para o nível de renda, o que evitava tanto que alguns estados fossem muitíssimo aquinhoados no rateio como que outros o fossem pouquíssimo. As classes estipuladas eram as seguintes:

- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada estado em relação à população total:

⇒ até 2%	2,0
⇒ acima de 2% até 5%, a cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
⇒ acima de 5% até 10%, a cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
⇒ acima de 5%	10,0

- fator representativo do inverso da renda *per capita*, baseado no percentual da renda *per capita* de cada estado em relação à renda *per capita* nacional:
 - ⇒ 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 0,220 2,5

O recurso a percentuais em relação ao tamanho da população do País ou ao nível da renda nacional pode sugerir, erroneamente, que o FPE, como disciplinado pelo CTN, não incorria nos problemas de passagem de uma classe para outra, comuns no FPM-Interior¹², onde um único habitante pode modificar o coeficiente de participação de um ente e, por extensão, determinar variações vultosas nos montantes recebidos. No entanto, os percentuais indicados podem ser facilmente transformados em números absolutos conhecendo-se os valores de referência. Considerando-se que a população total projetada para 1º de julho de 2009 foi 191.480.630 e que a renda *per capita* nacional de 2007 foi R\$ 14.465,00, as classes anteriores podem ser assim expressas:

Tabela 3: fator representativo da população conforme o CTN

Percentual da População total	Quantidade de habitantes	Fator
Até 2,0%	Até 3.829.612	2,0
Acima de 2,0% até 2,3%	3.829.613 – 4.404.054	2,3
Acima de 2,3% até 2,6%	4.404.055 – 4.978.496	2,6
Acima de 2,6% até 2,9%	4.978.497 – 5.552.938	2,9
Acima de 2,9% até 3,2%	5.552.939 – 6.127.380	3,2
Acima de 3,2% até 3,5%	6.127.381 – 6.701.822	3,5
Acima de 3,5% até 3,8%	6.701.823 – 7.276.263	3,8
Acima de 3,8% até 4,1%	7.276.264 – 7.850.705	4,1
Acima de 4,1% até 4,4%	7.850.706 – 8.425.147	4,4
Acima de 4,4% até 4,7%	8.425.148 – 8.999.589	4,7
Acima de 4,7% até 5,0%	8.999.590 – 9.574.031	5,0
Acima de 5,0% até 5,5%	9.574.032 – 10.531.434	5,5

¹² Vide o art. 91, § 2º, do CTN, alterado pelo art. 1º do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.

Percentual da População total	Quantidade de habitantes	Fator
Acima de 5,5% até 6,0%	10.531.435 – 11.488.837	6,0
Acima de 6,0% até 6,5%	11.488.838 – 12.446.240	6,5
Acima de 6,5% até 7,0%	12.446.241 – 13.403.644	7,0
Acima de 7,0% até 7,5%	13.403.645 – 14.361.047	7,5
Acima de 7,5% até 8,0%	14.361.048 – 15.318.450	8,0
Acima de 8,0% até 8,5%	15.318.451 – 16.275.853	8,5
Acima de 8,5% até 9,0%	16.275.854 – 17.233.256	9,0
Acima de 9,0% até 9,5%	17.233.257 – 18.190.659	9,5
Acima de 9,5%	Acima de 18.190.659	10,0

Fonte: Rocha (2010), p. 25.

Tabela 4: fator representativo do inverso da renda *per capita*

Inverso do % em relação à renda <i>per capita</i> nacional	Renda <i>per capita</i> (em R\$)	Fator
Até 0,0045	A partir de 32.144,45	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	26.300,00 † 32.144,45	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	22.253,85 † 26.300,00	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	19.286,67 † 22.253,85	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	17.017,65 † 19.286,67	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	15.226,32 † 17.017,65	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	13.150,00 † 15.226,32	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	11.126,93 † 13.150,00	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	9.643,34 † 11.126,93	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	8.508,83 † 9.643,34	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	7.613,16 † 8.508,83	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	6.575,00 † 7.613,16	2,0
Acima de 0,0220	Zero † 6.575,00	2,5

Fonte: Rocha (2010), p. 26.

Importa frisar que os critérios população e renda *per capita*, embora não sejam usados atualmente no rateio do FPE, valem na partilha do FPM–Capital¹³ e da Reserva do FPM¹⁴. No caso da primeira variável, entretanto, as classes adotadas são aquelas fixadas no art. 91, § 1º, alínea *a*, do CTN, e no art. 3º, parágrafo único, alínea *a*, do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, quais sejam:

- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada município em relação à população total de todas as capitais:
 - ⇒ até 2% 2,0
 - ⇒ acima de 2% até 5%, a cada 0,5% ou fração excedente, mais .. 0,5
 - ⇒ acima de 5% 5,0

¹³ Vide o art. 91, § 1º, do CTN.

¹⁴ Vide os arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, e o art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 1997.

Replicando-se os cálculos anteriores, essas classes também podem ser expressas em números absolutos:

Tabela 5: fator representativo da população conforme o DL 1.881/1981

Percentual da população total	Quantidade de habitantes	Fator
Até 2,0%	Até 3.829.612	2,0
Acima de 2,0% até 2,5%	3.829.613 – 4.787.015	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	4.787.016 – 5.744.418	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	5.744.419 – 6.701.822	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	6.701.823 – 7.659.225	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	7.659.226 – 8.616.628	4,5
Acima de 4,5%	Acima de 8.616.628	5,0

Fonte: Rocha (2010), p. 27.

Registre-se que está tramitando o Projeto de Lei do Senado nº 29, de 2005 – Complementar¹⁵, que propõe substituir a atual sistemática de rateio do FPE por aquela contida no CTN, com classes populacionais idênticas àquelas usadas no FPM–Capital na Reserva do FPM. A proposição foi objeto de duas minutas de parecer desfavoráveis, mas não apreciadas em tempo hábil. Trata-se, porém, de iniciativa meritória, que pode funcionar como ponto de partida para a reformulação requerida pela STF.

5 Simulações para o FPE

A Lei Orçamentária para 2010 (Lei nº 12.214, de 2010) estima que, descontado o montante destinado ao Fundeb, R\$ 42,5 bilhões serão repassados para os estados via FPE. Dessa forma, qualquer variação de 0,1 ponto percentual nos coeficientes de participação nesse fundo implicaria ganhos ou perdas de R\$ 42,5 milhões. Observando-se os critérios do CTN e mantendo-se a destinação de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE seriam aqueles discriminados na tabela a seguir. Nessa sistemática, dezessete estados sofreriam perdas, enquanto dez teriam ganhos. Em termos relativos, os quatro maiores perdedores seriam ES, SE, TO e AP, enquanto os quatro maiores ganhadores seriam SP, RJ, MT e CE. Em termos absolutos, os mais prejudicados seriam TO, SE, AP e RN (de R\$ 410,1 milhões a R\$ 683 milhões de queda, tendo como base a dotação do

¹⁵ Consulta aos sítios mantidos na *Internet* pelas duas Casas do Poder Legislativo indica que este é o único projeto em tramitação contemplando nova sistemática de rateio do FPE.

FPE no Orçamento Geral da União para 2010) e os mais beneficiados seriam BA, CE, SP e PA (de R\$ 536 milhões a R\$ 1 bilhão de alta).

Tabela 6: coeficientes do FPE conforme o CTN

UF	Coeficiente ¹	Ajuste ² (A)	LC 62/2009 ³ (B)	Diferença [C=(A)-(B)]	Varição [D=(C)/(B)]%
AC	2,2502	2,6465	3,4210	-0,7745	-22,64%
AL	3,3923	3,9897	4,1601	-0,1704	-4,10%
AM	2,5428	2,9906	2,7904	0,2002	7,17%
AP	1,9744	2,3221	3,4120	-1,0899	-31,94%
BA	10,0544	11,8250	9,3962	2,4288	25,85%
CE	8,0209	9,4334	7,3369	2,0965	28,57%
DF	0,5436	0,6393	0,6902	-0,0509	-7,38%
GO	2,7925	3,2842	2,8431	0,4411	15,51%
MA	6,1029	7,1776	7,2182	-0,0406	-0,56%
MS	1,8302	2,1525	1,3320	0,8205	61,60%
MT	1,8808	2,2121	2,3079	-0,0958	-4,15%
PA	6,2693	7,3733	6,1120	1,2613	20,64%
PB	3,4091	4,0095	4,7889	-0,7794	-16,28%
PE	6,4046	7,5324	6,9002	0,6322	9,16%
PI	3,5237	4,1442	4,3214	-0,1772	-4,10%
RN	2,7318	3,2128	4,1779	-0,9651	-23,10%
RO	2,0301	2,3875	2,8156	-0,4281	-15,20%
RR	2,0223	2,3784	2,4807	-0,1023	-4,12%
SE	2,1735	2,5562	4,1553	-1,5991	-38,48%
TO	2,3236	2,7328	4,3400	-1,6072	-37,03%
CO, N, NE	72,2729	85,0000	85,0000	-	0,00%
ES	1,1074	0,5991	1,5000	-0,9009	-60,06%
MG	8,4468	4,5696	4,4545	0,1151	2,58%
PR	3,7631	2,0358	2,8832	-0,8474	-29,39%
RJ	4,6170	2,4977	1,5277	0,9700	63,50%
RS	3,8115	2,0620	2,3548	-0,2928	-12,44%
SC	1,7845	0,9654	1,2798	-0,3144	-24,57%
SP	4,1969	2,2705	1,0000	1,2705	127,05%
S, SE	27,7271	15,0000	15,0000	-	0,00%
TOTAL	100,0000	100,0000	100,0000	-	0,00%

Fonte: Rocha (2010), p. 28.

Notas:

(1) Soma da participação da área de cada estado na área total, com peso de 5%, com a participação do resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*, com peso de 95%.

(2) Soma anterior corrigida conforme os pesos dos respectivos agrupamentos regionais – 85% para CO, N e NE, e 15% para S e SE.

(3) Coeficientes atuais.

Aplicando-se as classes populacionais do FPM–Capital e da Reserva do FPM, a exemplo do que propõe o PLS nº 29, de 2005 – Complementar¹⁶, e ainda mantendo a destinação de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os coeficientes do FPE seriam os seguintes:

Tabela 7: coeficientes do FPE conforme o CTN e o DL 1.881/1981

UF	Coeficiente ¹	Ajuste ² (A)	LC 62/2009 ³ (B)	Diferença [C=(A)–(B)]	Varição [D=(C)/(B)]%
AC	2,5773	2,7874	3,4210	–0,6336	–18,52%
AL	3,9034	4,2215	4,1601	0,0614	1,48%
AM	2,7881	3,0154	2,7904	0,2250	8,06%
AP	2,2606	2,4449	3,4120	–0,9671	–28,35%
BA	7,3283	7,9255	9,3962	–1,4707	–15,65%
CE	8,8333	9,5532	7,3369	2,2163	30,21%
DF	0,6253	0,6763	0,6902	–0,0139	–2,01%
GO	3,4648	3,7472	2,8431	0,9041	31,80%
MA	6,9973	7,5676	7,2182	0,3494	4,84%
MS	2,0755	2,2446	1,3320	0,9126	68,52%
MT	2,0853	2,2552	2,3079	–0,0527	–2,28%
PA	6,9520	7,5185	6,1120	1,4065	23,01%
PB	3,9202	4,2397	4,7889	–0,5492	–11,47%
PE	7,8319	8,4701	6,9002	1,5699	22,75%
PI	4,0348	4,3636	4,3214	0,0422	0,98%
RN	3,1407	3,3966	4,1779	–0,7813	–18,70%
RO	2,3163	2,5050	2,8156	–0,3106	–11,03%
RR	2,3085	2,4966	2,4807	0,0159	0,64%
SE	2,5006	2,7044	4,1553	–1,4509	–34,92%
TO	2,6507	2,8668	4,3400	–1,4732	–33,95%
N, NE, CO	78,5949	85,0000	85,0000	–	0,00%
ES	1,2709	0,8906	1,5000	–0,6094	–40,63%
MG	5,0089	3,5101	4,4545	–0,9444	–21,20%
PR	3,6154	2,5336	2,8832	–0,3496	–12,13%
RJ	3,1353	2,1971	1,5277	0,6694	43,82%
RS	3,6638	2,5675	2,3548	0,2127	9,03%
SC	2,2327	1,5646	1,2798	0,2848	22,26%
SP	2,4780	1,7365	1,0000	0,7365	73,65%
S, SE	21,4051	15,0000	15,0000	–	0,00%
TOTAL	100,0000	100,0000	100,0000	–	0,00%

Fonte: Rocha (2010), p. 29.

Notas:

(¹) Soma da participação da área de cada estado na área total, com peso de 5%, com a participação do resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*, com peso de 95%.

(²) Soma anterior corrigida conforme os pesos dos respectivos agrupamentos regionais – 85% para CO, N e NE, e 15% para S e SE.

(³) Coeficientes atuais.

¹⁶ Os coeficientes obtidos na presente simulação diferem daqueles informados na Justificação do projeto mencionado, pois esses últimos foram calculados com base na população de 2004 e na renda *per capita* de 2002. Destaque-se que até mesmo a renda daquele exercício mudou com a introdução do novo SCN.

Nessa simulação, os entes prejudicados são 13 e o beneficiados são 14. As maiores reduções relativas continuam afligindo ES, SE, TO e AP, enquanto os maiores aumentos incidem sobre SP, MS, RJ e GO. Em termos absolutos, TO, BA, SE e AP são os que mais perdem (de R\$ 411 milhões a R\$ 626,1 milhões de queda), e CE, PE, PA e MS são os que mais ganham (de R\$ 387,9 milhões a R\$ 941,9 milhões de alta).

Interessa assinalar que, dependendo dos critérios empregados, o Estado da Bahia tanto pode estar entre os principais ganhadores (segundo os critérios do CTN para o FPE), como entre o principais perdedores (observando-se as classes populacionais do FPM–Capital e da Reserva do FPM).

6 Problemas e riscos

Estender ao FPE os critérios de rateio usados no CTN e no Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, permite, além de quantificar as perdas e ganhos que seriam auferidos pelos vários estados, apontar aspectos problemáticos que devem ser evitados. Primeiro, há os “degraus” gerados pelo uso de faixas para o tamanho da população e para o inverso da renda *per capita*, ainda que expressos na forma de percentuais. Assim, pequenos incrementos populacionais podem, p. ex., resultar em mudanças de faixas, com ganhos financeiros significativos, o que estimula os contenciosos administrativos e judiciais.

Combinando-se o montante a ser entregue aos governos estaduais pelo FPE em 2010 (R\$ 53,2 bilhões, incluindo os recursos destinados ao Fundeb) com os critérios de rateio contidos no CTN (1ª simulação), temos que os fatores “população” e “renda” e as consequentes participações de Acre, Bahia, Goiás e Sergipe seriam aquelas discriminadas na tabela a seguir:

Tabela 8.1: fatores individuais pelo CTN e rateio do montante do FPE para 2010

UF	População em 2009 ¹	Fator população	Renda <i>per capita</i> em 2007 (em R\$)	Fator renda	Rateio	FPE para 2010 (em R\$) ²
AC	691.132	2,0	8.789,00	1,6	2,6465	1.407.239.866,33
BA	14.637.364	8,0	7.787,00	1,8	11,8250	6.287.805.796,99
GO	5.926.300	3,2	11.548,00	1,2	3,2842	1.746.338.415,08
SE	2.019.679	2,0	8.712,00	1,6	2,5562	1.359.253.962,23
BRASIL	191.480.630	–	14.465,00	–	100,0000	53.173.972.217,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Notas: ⁽¹⁾ a defasagem de dois anos entre os dados de população e renda pode ser um fator tanto dissuasor de contenciosos, pela possível falta de efeitos imediatos, como estimulador, por promover disputas preventivas, ainda que de benefícios incertos;

⁽²⁾ inclui valores destinados ao Fundeb.

Se os estados em questão aumentassem, por meio administrativos ou judiciais, as suas populações em alguns poucos milhares de habitantes – menos de 4% da população atual em todos os casos –, as suas rendas *per capita* cairiam o estritamente suficiente para que passassem para a faixa do inverso da renda imediatamente superior, assegurando-lhes fatores maiores. Além do mais, Goiás também mudaria de faixa populacional¹⁷. Os novos fatores seriam os seguintes:

Tabela 8.2: Fatores individuais após incremento populacional

UF	Incremento populacional	Variação	Nova população	Novo fator população	Nova renda <i>per capita</i> (em R\$)	Novo fator renda
AC	22.758	3,29%	713.890	2,0	8.508,82	1,8
BA	334.252	2,28%	14.971.616	8,0	7.613,15	2,0
GO	224.272	3,78%	6.150.572	3,5	11.126,92	1,4
SE	48.228	2,39%	2.067.907	2,0	8.508,82	1,8

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: em negrito, os valores que aumentaram em comparação com a Tabela 8.1.

Os benefícios resultantes seriam bastante expressivos, como mostrado pela próxima tabela. Incrementos populacionais menores do que 4% culminariam em ganhos financeiros sempre maiores do que 8%.

Tabela 8.3: novo rateio do montante do FPE para 2010

UF	Novo rateio*	Diferença rateio	Diferença FPE 2010	Incremento FPE 2010
AC	2,9453	0,2988	158.888.496,06	11,29%
BA	12,7831	0,9581	509.460.738,41	8,10%
GO	4,0580	0,7738	411.486.549,69	23,56%
SE	2,8554	0,2991	159.062.606,53	11,70%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: (*) participação de cada ente calculada supondo-se constantes as demais participações; no intuito de simplificar os cálculos, assumiu-se que somente os estados do CO, NE e N, que recebem 85% do total, sofreram mudanças nas suas participações relativas.

Situações como a ilustrada pelas tabelas anteriores são corriqueiras no caso do FPM. Não por coincidência, as contestações administrativas e judiciais aos dados de população e renda informados periodicamente pelo IBGE, na forma da legislação pertinente, cresceram bastante ao longo do passado recente, como discriminado pela tabela que segue.

¹⁷ O caso goiano aponta uma questão relevante: a redundância existente no uso das variáveis “população” e “renda *per capita*”, uma vez que alterações na primeira também afetam a segunda. No caso de que sejam usadas poucas variáveis na determinação das cotas-partes, como ocorre com o FPM, mudanças observadas em uma única variável, inclusive de natureza puramente metodológica, podem ter os seus efeitos magnificados por esse tipo de redundância, estimulando ainda mais as disputas legais.

As ações impetradas na Justiça, p. ex., de nenhuma, em 2001 e 2002, passaram para 117, em 2007. Convém frisar que, em relação ao FPM, o incentivo financeiro para cada ente e o ônus imputado aos demais participantes em caso de sucesso são, em decorrência da sua dispersão por 5.562 municípios, substancialmente menores do que no caso do FPE. Acerca desse último, uma eventual disputa entre os vários estados poderia, inclusive, ameaçar o pacto federativo.

Tabela 9: contestações administrativas e judiciais em relação ao FPM

Ano	Ofícios		Ações	
	Quantidade	Variação	Quantidade	Variação
2001	123	n.a.	0	n.a.
2002	186	+51,2%	0	0%
2003	215	+15,6%	6	n.d.
2004	185	-14,0%	11	+83%
2005	729	+294,1%	51	+364%
2006	109	-85,0%	117	+129%
2007	378	+246,8%	n.i.	n.a.

Fonte: IBGE, “Transferências Governamentais Constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”, correspondência de 21 de maio de 2010.

Notas: “n.a.” → não aplicável; “n.d.” → não definido; “n.i.” → não informado.

Os incentivos envolvidos são de tais que também os coeficientes calculados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) têm sido questionados no âmbito do Poder Judiciário. Um exemplo clássico desse fenômeno é Boa Vista, beneficiada pelo FPM–Capital, que teve seus pleitos acolhidos liminarmente, em prejuízo das demais capitais, em quatro dos sete últimos exercícios, como detalhado pela próxima tabela:

Tabela 10: coeficientes do FPM – capital de Boa Vista

Ano	Coeficientes ¹	
	Fixados pelo TCU	Fixados pelo TCU ou pela Justiça
2000	5,00	5,00
2001	5,00	5,00
2002	5,00	5,00
2003	3,60	3,60
2004	4,00	5,00
2005	3,60	5,00
2006	4,00	5,00
2007	4,00	4,00
2008	2,80	2,80
2009	2,80	5,54
2010 ²	2,80	2,80

Fonte: laudo pericial constante da Ação Ordinária nº 2008.42.00.002360-4 / 1ª Vara Federal da Seção Judiciária de Roraima.

Notas: ⁽¹⁾ em negrito, os coeficientes alterados por força de determinação judicial;

⁽²⁾ consta que o coeficiente fixado em caráter liminar para 2009 também passou a valer para 2010.

Claro que o risco de disputas legais sempre existirá, como admitido expressamente por nosso ordenamento constitucional¹⁸. No entanto, o desafio a ser enfrentado em termos tanto conceituais como de técnica legislativa é reduzir tanto quanto possível, especialmente à luz das experiências pregressas, as ambiguidades e outras imperfeições dos diplomas legais.

Outro aspecto importante é que a cota-parte de cada ente no FPM não é determinada diretamente pelo coeficiente que lhe compete, mas sim por sua participação no somatório de todos os coeficientes. Suponhamos, p. ex., que o rateio seja de apenas R\$ 100,00 e englobe somente três estados, aos quais caberia o coeficiente 2. O somatório correspondente seria igual a 6 e cada ente receberia 33,3% do total (ou R\$ 33,33). Se os critérios de repartição mudassem, de tal modo que os coeficientes passassem para 2,5, 2 e 1,5, o somatório continuaria sendo igual a 6, mas as participações percentuais mudariam, na mesma ordem, para 41,7%, 33,3% e 25%. O montante entregue ao primeiro subiria para R\$ 41,67, o segundo permaneceria com R\$ 33,33 e o terceiro cairia para R\$ 25,00 – nos extremos, um ganho e uma perda de cerca de 25%.

A questão da participação de cada ente no somatório de todos os coeficientes é especialmente importante no caso da transição da situação corrente para aquela almejada. Isso representa o segundo aspecto problemático a ser evitado. Mantendo-se constante o citado somatório, tanto os beneficiados como os prejudicados pelos novos critérios podem convergir gradualmente para seus novos patamares, como mostra a tabela a seguir, ainda tendo como base o exemplo anterior e supondo-se ajustes uniformes ao longo de dez anos:

Tabela 11: ajuste dos coeficientes de participação – cenário base

Ente	Coef. original	Anos do período de ajuste									Coef. final
		1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	
Ganhador	2 33,3%	2,05 34,2%	2,1 35%	2,15 35,8%	2,2 36,7%	2,25 37,5%	2,3 38,3%	2,35 39,2%	2,4 40%	2,45 40,8%	2,5 41,7%
Neutro	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%	2 33,3%
Perdedor	2 33,3%	1,95 32,5%	1,9 31,7%	1,85 30,8%	1,8 30%	1,75 29,2%	1,7 28,3%	1,65 27,5%	1,6 26,7%	1,55 25,8%	1,5 25%
Total	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%	6 100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: percentuais indicam participação do coeficiente no total.

¹⁸ Conforme o art. 5º, inciso XXXV, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

No cenário base, a participação do ente “ganhador” (cujo coeficiente sobe de 2 para 2,5) no rateio aumenta paulatinamente e a do ente “perdedor” (cujo coeficiente cai de 2 para 1,5) diminui na mesma medida, enquanto a do ente “neutro” (cujo coeficiente permanece igual a 2) não sofre qualquer variação.

Não foi, porém, o que ocorreu com as regras de transição introduzidas pelo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997¹⁹. Esse diploma estabeleceu que os coeficientes dos entes “ganhadores” seriam ajustados instantaneamente, enquanto os coeficientes dos entes “perdedores” seriam corrigidos gradualmente. Ademais, os abatimentos sofridos por esses últimos seriam, ao longo da transição, redistribuídos entre os outros entes, na razão direta dos seus coeficientes. É nítida a intenção de proteger os “perdedores”, escalonando as suas perdas ao longo do tempo, mas sem privar os “ganhadores” dos benefícios carreados pelos novos critérios. Embora meritório, o artifício escolhido, ao modificar o somatório de todos os coeficientes, pois os ganhos de alguns não foram simultaneamente compensados pelas perdas de outros, acabou distorcendo as participações de cada ente no rateio. Isso suscitou diversas inconsistências, como ilustrado pela tabela seguinte:

Tabela 12: ajuste dos coeficientes de participação – LC 91/1997

Ente	Ajustes	Coef. original	Anos do Período de Ajuste									Coef. final
			1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	
Ganhador	Devido	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
	Ganho 1	–	0,03	0,06	0,08	0,11	0,14	0,17	0,19	0,22	0,25	
	Final	2	2,53	2,56	2,58	2,61	2,64	2,67	2,69	2,72	2,75	2,5
		33,3%	38,9%	39,3%	39,7%	40,2%	40,6%	41%	41,5%	41,9%	42,3%	41,7%
Neutro	Devido	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Ganho 1	–	0,02	0,04	0,07	0,09	0,11	0,13	0,16	0,18	0,20	
	Final	2	2,02	2,04	2,07	2,09	2,11	2,13	2,16	2,18	2,20	2
		33,3%	31,1%	31,5%	31,8%	32,1%	32,5%	32,8%	33,2%	33,5%	33,8%	33,3%
Perdedor	Devido	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
	Ganho 2	–	0,45	0,4	0,35	0,3	0,25	0,2	0,15	0,1	0,05	–
	Final	2	1,95	1,9	1,85	1,8	1,75	1,7	1,65	1,6	1,55	1,5
		33,3%	30%	29,2%	28,5%	27,7%	26,9%	26,2%	25,4%	24,6%	23,8%	25%
Total	Final	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6
		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

- Notas: (a) “devido” → coeficiente definido pelos critérios de rateio, desconsiderando-se as regras de transição;
 (b) “ganho 1” → rateio entre os entes “ganhador” e “neutro”, na proporção direta dos respectivos coeficientes devidos, da perda imputada ao ente “perdedor”, determinada pela diferença entre os coeficientes original e final (qual seja, 0,5) menos o “ganho 2”;
 (c) “ganho 2” → redutor da perda imputada ao ente “perdedor” ditado pelas regras de transição;
 (d) “final” → coeficiente resultante da soma dos itens “devido” e “ganho”; os percentuais indicam participação do coeficiente no total.

¹⁹ Os problemas gerados por essas regras foram objeto do Acórdão nº 196/Plenário/TCU, de 2003.

Comparadas com as trajetórias de ajuste do cenário base, as novas trajetórias são mais acentuadas, com ganhos e perdas sendo imputados mais rapidamente. Há, inclusive, no final do período de transição, a ultrapassagem dos patamares finais de rateio, com o ente “ganhador” recebendo mais do que lhe competiria na ausência de qualquer ajuste e o ente “perdedor” obtendo menos. Outro aspecto relevante é que o ente “neutro” é igualmente afetado, recebendo primeiro menos, depois mais, do que lhe caberia. Esse comportamento das participações de cada ente no rateio do FPM foi outro motivo para que se multiplicassem as contestações administrativas e judiciais aos coeficientes calculados pelo TCU.

As trajetórias de ajuste inconsistentes geradas pelo art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, exemplificam de modo claro as imperfeições a que está sujeito o processo legislativo na ausência, quando cabíveis, de simulações numéricas que contemplem os cenários relevantes. Outra manifestação desse problema, em assunto correlacionado, foi o atrelamento dos somatórios estaduais dos coeficientes do FPM aos somatórios apurados para 1989, como requerido pelo § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 62, de 1989. De modo também meritório, pretendia-se evitar que a criação de municípios por um estado afetasse os valores devidos aos municípios de outros estados. Como, porém, o efeito “criação de municípios” não foi adequadamente delimitado pela norma competente, não foi possível, na sua operacionalização, separar esse efeito de outras variáveis, como as mudanças nas taxas de crescimento vegetativo e nos movimentos migratórios.

Conclusão

Há muito o País convive com graves desequilíbrios regionais, com graves consequências para o bem estar do conjunto da população. Apenas na segunda metade do século XX, contudo, essa questão passou a receber maior atenção. Diversas políticas públicas foram concebidas no intuito de diminuir as defasagens observadas. Passados cinquenta anos da introdução das primeiras PDRs, porém, o Estado brasileiro pouco tem a mostrar em termos de resultados concretos.

Os atuais critérios de rateio do FPE são parte desse quadro desanimador. Durante vinte anos, recursos foram partilhados com os estados por meio desse fundo. Como demonstrado, os entes menos ricos e/ou mais populosos receberam tratamento preferencial, mas, ainda assim, as defasagens em termos de desenvolvimento econômico persistem.

A recente decisão do STF coloca na ordem do dia a necessidade de uma ampla reformulação do fundo em questão. As simulações realizadas demonstram que não será fácil formatar critérios que, por si só, contem com ampla aprovação dos governos estaduais. Mantido o sistema de partilha vigente, qualquer mudança implicará perdas para alguns e ganhos para outros. Com certeza, haverá enorme pressão para que a União ofereça algum tipo de compensação aos entes prejudicados, o que tornará o desfecho final dos embates parlamentares ainda mais incerto.

Em qualquer hipótese, algum acordo precisará surgir, pois não parece razoável imaginar que os estados venham a abrir mão de R\$ 53,2 bilhões, em valores correntes, a partir de 1º de janeiro de 2013. Dessa forma, nos debates que se avizinham, seria muito importante aprofundar a discussão sobre como tornar efetivas transferências como o FPE. Evidentemente, a Carta Magna atual, salvo alterações supervenientes, não admite condicionalidades como aquelas introduzidas pelo Ato Complementar nº 40, de 1968. Ainda assim, é preciso evitar que recursos públicos continuem, p. ex., sendo capturados pelas instâncias burocráticas do próprio Estado (Marconi, Arvate, Moura Neto e Palombo, 2009), em vez de contribuir de modo cabal para a dinamização das economias locais.

Este trabalho pretendeu abrir os números do FPE, evidenciar as correlações existentes, as implicações de diferentes simulações e os problemas e riscos envolvidos nos critérios tradicionais de rateio. Trata-se de um primeiro subsídio para a definição dos novos critérios. Agora começa a parte mais difícil.

Bibliografia

AFONSO, J. R. R. (2010). FPE: rateio sem critério. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, v. 3. Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público.

GONDIM, J. L. B.; Barreto, F. A.; Carvalho, J. R. (2007). Condicionantes de Clubes de Convergência no Brasil. **Estudos Econômicos**, 37(1):71-100.

MARCONI, N.; Arvate, P. R., Moura Neto, J. S.; Palombo, P. E. M. (2009). Vertical transfers and the appropriation of resources by the bureaucracy: the case of Brazilian state governments. **Public Choice**, 141(1-2):65-85.

MENDES, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília : Consultoria Legislativa / Senado Federal (Texto para Discussão nº 40).

Ministério da Fazenda (2005). **O que você precisa saber sobre Transferências Constitucionais**. Brasília.

ROCHA, C. A. A. **Rateio do FPE: análise e simulações**. Brasília : Consultoria Legislativa / Senado Federal (Texto para Discussão nº 71).

ZACKSESKI, N.; Rodriguez, M. L. O. F. (2007). **Gastos Públicos Federais Regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002**. Brasília : IPEA (Texto para Discussão nº 1.265).