

Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado



FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF

Marcos Mendes

Textos para Discussão

96

Junho/2011

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Doris Marize Romariz Peixoto – Diretora Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Bruno Dantas – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS

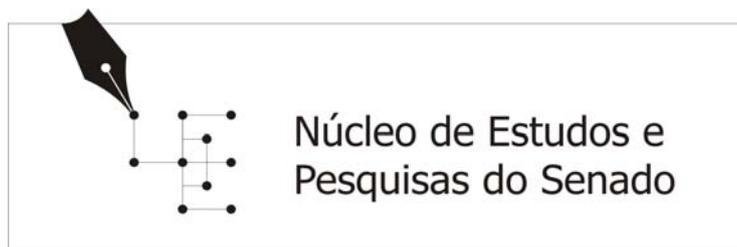
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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



Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

Contato:

nepsf@senado.gov.br

URL: www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

ISSN 1983-0645

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF

Marcos Mendes¹

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma transferência federal aos Estados e ao Distrito Federal, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas. Transfere aos Estados 21,5% da arrecadação de Imposto de Renda e IPI. Em 2009 transferiu o equivalente a 1,15% do PIB (R\$ 36,2 bilhões). Em Estados de base tributária mais estreita, como Amapá, Roraima, Acre e Tocantins, o FPE é a principal fonte de recursos.

Desde 1989, o FPE é distribuído com base em cotas fixas. Anteriormente vigia um sistema em que as cotas eram recalculadas anualmente, com base em variações da renda *per capita* e da população de cada Estado. Provocado por diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), que afirmavam que as cotas fixas contrariam o caráter equalizador do Fundo (pois prejudicam os Estados que tiveram crescimento acelerado da população e queda da renda *per capita*), o STF declarou inconstitucional o atual método de partilha e fixou prazo, até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso aprovasse nova regra.

Alterações no sistema tributário brasileiro e nas regras de partilha de recursos entre membros da federação dificilmente são aprovadas por falta de consenso. Por isso, a determinação do STF abre uma janela de oportunidade para o aprimoramento do FPE, visto que, a despeito das resistências, novas regras terão que ser aprovadas, sob pena de extinção do Fundo, o que inviabilizaria o funcionamento da administração pública em vários Estados.

O presente Estudo analisa aspectos importantes para que uma nova proposta de partilha do FPE tenha viabilidade de aprovação política e, ao mesmo tempo, seja tecnicamente bem concebida, de modo a produzir uma adequada partilha de recursos.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia (IPE/USP).

Propõe-se aqui que as expectativas em torno dos objetivos do FPE não podem ser exacerbadas. O Fundo não tem poder suficiente para ser um instrumento de política regional, no sentido de fazer a renda das regiões mais pobres convergir em direção à renda das regiões mais ricas. Também não é adequado para reduzir a desigualdade de renda pessoal. O Fundo deve ser apenas um mecanismo de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos Estados com base tributária mais estreita.

Em seguida argumenta-se que o novo FPE deve ter um desenho suficientemente flexível para não se tornar ultrapassado quando da aprovação de uma possível reforma tributária ou da elevação da receita de *royalties* de petróleo advindas da exploração da camada Pré-sal. Ambos os eventos alterarão substancialmente a posição relativa dos Estados em termos de capacidade fiscal. Para dar conta dessa necessidade, o Estudo propõe que a cotas do novo FPE sejam calculadas exclusivamente com base na efetiva receita dos Estados, observada no(s) ano(s) anterior(es), em vez de recorrer a parâmetros populacionais ou socioeconômicos.

Argumenta-se, também, que deve haver a preocupação de que nenhum Estado tenha perdas relevantes de receitas de FPE na transição de um modelo para outro, sob pena de aumentar a resistência política à aprovação da nova lei. Para facilitar essa transição, recomenda-se que, se necessário, a União financie uma elevação temporária nos recursos do FPE com vistas a custear ressarcimento aos Estados perdedores.

Outras recomendações são:

- Não se deve tentar utilizar o FPE para atingir outros objetivos de políticas públicas que não seja a simples equalização da capacidade fiscal (por exemplo, compensar Estados que têm grandes áreas ocupadas por reservas ambientais ou que têm grandes responsabilidades de preservação do patrimônio histórico).
- Não se deve fixar, *a priori*, um percentual a ser destinado a alguma(s) região(ões) geográfica(s). A atual regra de reservar 85% do FPE para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste produz mais distorções que soluções.
- O FPE no modelo atual é pró-cíclico: seus recursos crescem nos períodos de *boom* econômico e mínguem na crise. Isso desestimula a responsabilidade fiscal: os gastos crescem durante a ascensão econômica e, quando o FPE cai, os Estados enfrentam crises financeiras. Por isso, é preciso criar um fundo de estabilização do FPE para induzir a formação de poupança pública e evitar pressões políticas por socorro federal durante as crises.

- A definição de critérios de partilha que agrupam os Estados em *faixas* de renda *per capita* e de população resultam em mudanças bruscas na participação de Estados que, por uma pequena mudança na população ou na renda, mudam de faixa. Isso gera a judicialização da partilha (Estados prejudicados recorrem administrativa e judicialmente), além de sobrecarregar o IBGE com pedidos de recontagem de população.
- A renda *per capita* não é um bom indicador de capacidade fiscal antes do FPE, pois é fortemente influenciada pelo próprio FPE nos Estados mais dependentes do Fundo.
- A regra adotada não pode estimular os Estados a relaxar na arrecadação própria de tributos com vistas a receber mais FPE.

O Estudo propõe uma regra básica de partilha do FPE, na qual recebem mais recursos os Estados que têm menor receita *per capita*. Esta regra básica precisará se tornar mais sofisticada para atender às restrições e condições apontadas acima.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	O FPE	8
3	A DECISÃO DO STF (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 875/DF)	10
4	REFORMULANDO O FPE	11
4.1	O que se pode esperar do FPE?	11
4.2	É difícil mexer em apenas uma das muitas peças que definem o federalismo fiscal do Brasil	13
4.3	Propostas que gerem perdas imediatas a algum Estado enfrentarão dificuldades. 14	
4.4	Não vale a pena usar o FPE para outras compensações além da redução nas diferenças de capacidade fiscal	15
4.5	A separação entre N, NE e CO de um lado e S, SE está obsoleta.....	16
4.6	O FPE é pró-cíclico e desestimula a poupança pública.....	17
4.7	Devem ser evitados critérios de partilha que resultem em mudanças drásticas na participação de cada Estado nos momentos de recálculo das participações.....	18
4.8	Evitar o uso de parâmetros que não são frequentemente atualizados	19
4.9	A renda per capita é um indicador problemático.....	19
5	UMA PROPOSTA PARA O FPE	20
6	PROJETO SOBRE O TEMA JÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO	22
7	SIMULAÇÃO BÁSICA PARA O MODELO PROPOSTO	25
8	CONCLUSÃO	28

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF

1 INTRODUÇÃO

O presente Estudo faz uma breve descrição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal² (FPE) e apresenta a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que declarou inconstitucional parte da legislação que regula o FPE. A consequência dessa ação do STF é a necessidade de aprovação de nova legislação para o Fundo até dezembro de 2012, sob pena de não haver, a partir de 2013, suporte legal para que a União transfira os recursos do FPE aos Estados. O prejuízo para os Estados seria bastante grande, o que torna imprescindível a aprovação de nova legislação.

No Brasil, a alteração de legislação que afeta a receita de entes federados é um desafio de grandes proporções. Vide, por exemplo, os sucessivos fracassos para aprovação de reforma tributária, justamente por falta de acordo e de incertezas acerca de ganhos e perdas por parte dos Estados e Municípios. Outro exemplo é a batalha recentemente travada em torno da distribuição dos *royalties* de petróleo. Por isso, a tendência é que, por falta de acordo, a legislação vigente resista a diversas tentativas de modernização.

A decisão do STF tem o condão de forçar o Congresso a alterar a legislação. Trata-se de uma janela de oportunidade que, se bem aproveitada, permitirá o aperfeiçoamento do FPE, que é um instrumento importante nas relações federativas do País. Um FPE mais eficiente certamente contribuirá para o uso mais produtivo dos recursos públicos.

Algumas das considerações feitas no presente Estudo baseiam-se no Texto para Discussão nº 71 do Centro de Estudos da Consultoria do Senado, de autoria do Consultor Alexandre Rocha³. O autor também se beneficiou de debate entre especialistas realizado no âmbito do *Observatório Fiscal*, fórum de discussão

² O uso do termo *Estados*, neste Estudo, deve ser entendido como extensivo ao Distrito Federal, a menos que se explicito o contrário.

³ Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/Texto71-Carlos%20Alexandre.pdf.

organizado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF). As considerações qualitativas, propostas e as eventuais impropriedades são de responsabilidade exclusiva do autor deste Estudo.

2 O FPE

O 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 dos impostos federais sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

A Tabela 1 mostra que, em 2009⁴, o FPE transferiu aos Estados a expressiva quantia de R\$ 36,2 bilhões, equivalentes a 1,15% do PIB. A Tabela também mostra a importância do FPE para a Receita Corrente Líquida de cada Estado. Para alguns deles, como Amapá e Roraima, o FPE é essencial, constituindo quase metade da receita. Em outros casos, como São Paulo e Rio de Janeiro, a receita tem mínima importância. Essa diferença decorre do fato de que o FPE tem como objetivo redistribuir receita, atendendo com mais recursos as unidades da federação com menor capacidade de arrecadação própria.

Atualmente, o rateio do FPE entre os Estados atende à regra básica que destina 85% do Fundo para os Estados das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para os das Regiões Sudeste e Sul⁵.

Obedecida a restrição acima, foram estabelecidos coeficientes fixos⁶ para cada Estado. Ou seja, a participação de cada um deles no Fundo não varia ao longo do tempo.

Os coeficientes fixos foram instituídos como regra transitória. A partir de 1992, eles seriam substituídos por novos critérios, que deveriam ser definidos com base nos resultados do censo demográfico de 1990⁷. Isso, porém, permanece pendente de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, continuando em vigor os coeficientes fixos⁸.

⁴ Embora haja dados mais recentes disponíveis para as transferências de FPE aos estados, não os há para a receita corrente líquida.

⁵ Incisos I e II do art. 2º e Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989.

⁶ Art. 2º e Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 1989.

⁷ § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989.

⁸ § 3º do art. 2º da Lei Complementar nº 62, de 1989.

Tabela 1 – FPE e estimativa da Receita Corrente Líquida dos Estados: 2009*R\$ milhões*

ESTADOS	FPE ⁽¹⁾ (A)	RCL ⁽²⁾ (B)	% (C)=(A)/(B)
Amapá	1.235	2.689	46
Roraima	898	2.046	44
Acre	1.239	3.082	40
Tocantins	1.571	4.310	36
Maranhão	2.613	7.930	33
Alagoas	1.506	4.881	31
Piauí	1.565	5.219	30
Sergipe	1.504	5.126	29
Paraíba	1.734	6.252	28
Rio Grande do Norte	1.513	6.383	24
Rondônia	1.019	4.345	23
Ceará	2.656	11.832	22
Pará	2.213	10.808	20
Pernambuco	2.498	14.584	17
Bahia	3.402	20.873	16
Amazonas	1.010	8.289	12
Mato Grosso	836	8.771	10
Goiás	1.029	12.538	8,2
Mato Grosso do Sul	482	6.924	7,0
Espírito Santo	543	10.418	5,2
Paraná	1.044	21.600	4,8
Minas Gerais	1.613	40.499	4,0
Rio Grande do Sul	853	26.120	3,3
Santa Catarina	463	14.834	3,1
Distrito Federal	250	11.904	2,1
Rio de Janeiro	553	39.065	1,4
São Paulo	362	112.823	0,3
TOTAL	36.206	424.145	9
% PIB	1,15%		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

(1) Já descontado o valor transferido ao FUNDEB.

(2) Receita Corrente Líquida estimada por: Receita Corrente menos Transferência a Municípios, em função de não se dispor de dados oficiais atualizados para todos os Estados

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do Fundo, que é prover um mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns Estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isso, deveriam ter sua

participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos do FPE. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades.

Em função disso, alguns Estados apresentaram ao STF Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁹ contestando o uso dos coeficientes fixos.

Antes do estabelecimento de coeficientes fixos para o FPE, este era partilhado entre os Estados com base em coeficientes variáveis, com regras estabelecidas nos arts. 88, 89 e 90 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 1966). Tais regras estabeleciam que os coeficientes seriam calculados com base nos seguintes critérios:

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

Essa regra permitia que as cotas do FPE variassem ao longo do tempo, favorecendo os estados com 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.

3 A DECISÃO DO STF (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 875/DF)

Em 24 de fevereiro de 2010, o STF, em resposta às ADINs acima citadas, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989, que estipulam os coeficientes fixos de partilha do FPE. Porém o STF manteve a vigência da regra atual até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso tenha tempo de aprovar nova legislação¹⁰.

⁹ ADINs de nºs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, 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.

¹⁰ Acórdão disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=Fundo de Participação dos Estados&base=baseAcordaos>.

Do rol 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 Constituição¹¹.

4 REFORMULANDO O FPE

Frente à decisão do STF, o Congresso necessita aprovar novos critérios de rateio do FPE até o final de 2012, sob pena de não haver amparo legal para a realização das transferências. A suspensão dos repasses do FPE, ainda que temporária, seria problemática para a maioria dos Estados, como se pode depreender dos dados apresentados acima, na Tabela 1.

A presente seção tem por objetivo analisar alguns pontos fundamentais a serem considerados no redesenho do FPE¹².

4.1 O que se pode esperar do FPE?

A primeira questão a ser resolvida é o que se deve esperar como resultado das transferências do FPE. A Constituição estabelece que o Fundo deve *promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados*¹³. Como interpretar esse dispositivo?

É preciso reconhecer que esse tipo de transferência não é suficientemente potente para fazer com que a renda *per capita* ou a qualidade de vida nos Estados menos desenvolvidos atinja a média dos mais desenvolvidos.

Como mostram estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o uso de transferências fiscais em favor de Estados e Municípios mais pobres, ao longo de

¹¹ 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.

¹² Não se apresenta descrição ou diagnóstico detalhado. Para uma abordagem mais detalhada recomenda-se a leitura do Texto para Discussão nº 40 do Centro de Estudos da Consultoria do Senado (Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogerio%20Fernando.pdf), no qual se faz uma análise detalhada não apenas do FPE, mas de todos os demais instrumentos de transferências fiscais entre União, Estados e Municípios.

¹³ CF, art. 161, inciso II.

quase sessenta anos, não foi suficiente para promover uma convergência das rendas e índices de qualidade de vida entre Estados e regiões geográficas¹⁴.

De fato, o que a literatura econômica mostra é que o desenvolvimento de regiões retardatárias decorre de investimentos em infraestrutura, principalmente nas áreas de transportes e comunicações, pois isso reduz o custo de acesso dos Estados mais distantes aos polos dinâmicos da economia. Igualmente relevantes são os investimentos em educação, para formação de capital humano.

Por razões que não cabe aqui discutir, investimentos em infraestrutura são feitos com maior eficiência pelo Governo Federal, cabendo papel apenas secundário aos governos estaduais. Por esse motivo, não se deve esperar que o FPE seja uma ferramenta capaz de reduzir a desigualdade regional de renda.

O FPE também não deve ser encarado como instrumento de redistribuição da renda privada (das famílias) ou redução da pobreza. Por ser um instrumento que transfere recursos entre entes da administração pública, e não diretamente às pessoas, o Fundo não é adequado para promover distribuição pessoal da renda. Para isso há instrumentos mais eficazes, como o Programa Bolsa Família ou políticas de promoção da educação.

Portanto, a busca do *reequilíbrio socioeconômico* proposto pela Constituição deve ser interpretada como a redução nas desigualdades das receitas *per capita* dos Estados. Isso permitirá que o poder público das unidades da Federação menos desenvolvidas ofereça mais e melhores serviços públicos. Daí decorreria a redução das disparidades socioeconômicas em relação aos Estados mais desenvolvidos no que diz respeito ao acesso a esses serviços, sua qualidade e o oferecimento de oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento pessoal (especialmente no que diz respeito à educação e expectativa de vida da população).

Logo, o FPE deve ser um instrumento de suporte fiscal aos Estados mais pobres, reduzindo (sem ter a pretensão de eliminar) a distância da capacidade fiscal dos Estados menos desenvolvidos em relação à média do País.

Na ausência de transferências, se tomarmos dois Estados distintos, aquele que tem base tributária (patrimônio, volume de operações comerciais, etc.) menor precisaria

¹⁴ Comunicado IPEA nº 71, dezembro de 2010. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101214_comunicadoipea71.pdf

aplicar alíquotas de impostos maiores para conseguir obter a mesma receita que o outro Estado.

As transferências do FPE permitem que os Estados de base tributária mais estreita ofereçam serviços públicos em quantidade e qualidade próxima à dos Estados mais desenvolvidos, sem que para isso seja preciso elevar as alíquotas dos impostos a níveis superiores à média nacional.

Os critérios para definir as transferências tanto podem basear-se apenas nas diferenças de capacidade tributária, como também podem tentar, adicionalmente, mensurar diferentes necessidades de gastos dos diferentes Estados (por exemplo: o tamanho do território, a localização geográfica, o tamanho da população, etc.).

4.2 É difícil mexer em apenas uma das muitas peças que definem o federalismo fiscal do Brasil

O relacionamento financeiro entre União, Estados e Municípios compreende amplo conjunto de transferências e compartilhamento de receitas. A alteração em algum desses pontos pode desequilibrar o papel do FPE como provedor de equidade fiscal entre os Estados.

Tomemos como exemplo o caso da partilha de *royalties* de petróleo, ora em discussão no Congresso. Há desde propostas de divisão equitativa dos recursos entre todos os Estados e Municípios até propostas que concentram os recursos nas mãos dos Estados e Municípios produtores de petróleo.

Ora, é evidente que a menor ou maior capacidade fiscal de cada Estado será influenciada pela escolha do modelo de partilha de *royalties*. Um Estado como o Rio Grande do Norte, importante produtor de petróleo, pode ter suas finanças impulsionadas por uma regra que concentre os *royalties* nas unidades federadas produtoras, ou pode ficar em situação pior se os *royalties* forem divididos igualmente entre todos os Estados e Municípios.

Um caso com repercussão ainda maior é o da realização de uma eventual reforma tributária. A simples transição do regime de tributação do ICMS da origem para o destino alterará drasticamente a capacidade fiscal de todos os Estados, sem que haja estimativas precisas de qual será o resultado final.

Por isso, o estabelecimento de regras para a partilha do FPE antes de outras medidas que afetem a capacidade fiscal dos Estados pode gerar desequilíbrio. Uma partilha do FPE que seja justa antes de outras mudanças pode vir a se tornar injusta depois de tais mudanças.

O fato de que se tem a obrigação de definir uma nova regra para o FPE até o final de 2012, enquanto não há prazo para a definição de outras mudanças na área fiscal, indica que a primeira mudança será mesmo a do FPE. Isso gera o risco de que os novos critérios de distribuição do Fundo venham a se tornar incompatíveis com regras tributárias e de transferências fiscais a serem definidas posteriormente.

Se retomarmos os critérios do CTN (área do território, renda *per capita* e população) e a atual divisão regional do FPE (85% para N, NE e CO), é bastante provável que tais parâmetros não venham a mensurar adequadamente os hiatos fiscais. Por um lado, a cobrança do ICMS no destino aumentará a arrecadação dos Estados do N e NE, reduzindo seu hiato fiscal em relação ao resto do País. Por outro lado, a total indefinição acerca dos critérios de distribuição dos *royalties* (e dos valores que eles atingirão com a exploração do Pré-Sal) deixa ampla possibilidade de alteração nas posições relativas dos Estados em relação à média nacional, podendo haver tanto uma ampliação quanto uma redução das disparidades entre as capacidades fiscais de cada ente.

Nesse contexto, o ideal é que se estabeleçam critérios para o FPE que sejam capazes de captar, rapidamente, mudanças abruptas na posição relativa dos Estados em termos de capacidade fiscal. Na seção IV é apresentada uma proposta nesse sentido.

Alternativamente, pode-se optar por retornar ao modelo do CTN (ou algo similar), com a ciência de que será preciso fazer nova mudança no FPE (com toda a dificuldade política que isso envolve) para acomodar mudanças nos sistema tributário e de partilha de outras receitas.

4.3 Propostas que gerem perdas imediatas a algum Estado enfrentarão dificuldades

Tendo em vista que o montante a ser distribuído pelo FPE já está previamente determinado (21,5% da arrecadação de IR e IPI), o aumento da participação de um Estado gera, por definição, perda na participação relativa dos demais. A mudança de

coeficientes fixos para coeficientes variáveis embute o risco de que, pelos novos critérios, alguns Estados sofram perdas imediatas expressivas¹⁵. Isso reduz a viabilidade de aprovação da nova regra e gera risco de crises fiscais em Estados muito dependentes do FPE. Daí porque é preciso ter a preocupação de que a nova regra que não gere perdas imediatas e expressivas a nenhum Estado.

No entanto, a razão de ser da alteração do FPE é, justamente, o fato de que a distribuição atual não é considerada justa. Portanto, qualquer modificação que atenda ao objetivo de reequilibrar participações gerará perdas e ganhos significativos.

Por isso, é bastante provável que seja necessário que a nova regra preveja um período de transição entre a partilha atual e os novos critérios. Tal transição permitirá que se atinja uma nova partilha, mais justa, sem causar perdas imediatas e abruptas aos beneficiários dos atuais critérios.

Também ajudaria se a União aportasse recursos extras, por um período limitado de tempo, com vistas a compensar os Estados perdedores, de modo que nenhum deles viesse a receber, pela regra nova, valores inferiores ao que recebiam pela regra anterior.

4.4 Não vale a pena usar o FPE para outras compensações além da redução nas diferenças de capacidade fiscal

Sempre haverá uma tendência a se querer utilizar os critérios de partilha do FPE para atingir diversos outros objetivos que não sejam a redução das disparidades na capacidade fiscal dos Estados. Por exemplo, a introdução de um adicional para Estados que tenham grandes áreas ocupadas por reservas ambientais. Ou então, para Estados que tenham sob sua responsabilidade acervos do patrimônio histórico.

É desaconselhável adotar essa postura. Um ensinamento básico em economia é de que um mesmo instrumento não pode ser usado para atingir mais de um objetivo. Há o risco de que um critério atue em sentido contrário a outro critério, com os efeitos se anulando.

As políticas ambiental, de preservação do patrimônio histórico, ou qualquer outra política setorial devem ter seus instrumentos próprios de estímulo e financiamento. O FPE deve ser, única e exclusivamente, um mecanismo de redução das

¹⁵ Diversas estimativas de perdas e ganhos, para cada Estado, podem ser encontradas no já citado Texto para Discussão nº 71 do Centro de Estudos da Consultoria do Senado.

disparidades de capacidade fiscal dos Estados. Nada mais além disso, sob pena de fracassar em seu objetivo principal.

4.5 A separação entre N, NE e CO de um lado e S, SE está obsoleta

Como afirmado na seção I, o atual critério de partilha do FPE prevê que 85% dos recursos devem ficar com os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os 15% restantes devem pertencer ao Sul e Sudeste.

Essa regra pressupõe que N, NE e CO concentram Estados de menor capacidade fiscal, enquanto S e SE só possuam Estados de alta capacidade fiscal. Isso não é uma verdade absoluta. No Centro-Oeste, o Distrito Federal tem um perfil fiscal totalmente diferenciado dos demais Estados da Região, não só com maior capacidade fiscal, como também por contar com transferência específica a seu favor (Fundo Constitucional do Distrito Federal). Na Região Norte, o Estado do Amazonas se diferencia em função do polo industrial da Zona Franca de Manaus. No Nordeste, os Estados têm apresentado, ao longo dos anos, desempenhos econômicos e performances fiscais distintos entre si.

Esse critério parece estar enraizado na ideia de que o FPE é um instrumento de política regional, capaz de promover a convergência das rendas *per capita* das diferentes regiões; argumento que já foi contraditado acima.

Como já afirmado anteriormente, a restrição imposta por esse critério se tornará ainda mais problemática se a reforma tributária avançar, pois ela provavelmente resultará em aumento da capacidade fiscal dos Estados do Norte e Nordeste.

Seria, portanto, recomendável abolir essa restrição, para que os critérios de partilha do FPE possam refletir mais claramente as disparidades de capacidade fiscal existentes entre os Estados e venham a acompanhar as eventuais mudanças nas suas posições relativas.

É evidente que haverá resistência da maioria parlamentar formada pelos representantes do N, NE e CO no caso de a partilha final levar a uma participação dessas regiões muito inferior a 85%. Porém, é recomendável que se trabalhe com uma proposta que não inclua tal restrição. A regra de transição proposta na seção III.3 ajudaria a amenizar eventuais perdas decorrentes da remoção deste critério.

4.6 O FPE é pró-cíclico e desestimula a poupança pública

Por ter suas receitas baseadas na arrecadação de IR e IPI, o FPE recebe mais recursos em períodos de crescimento econômico. Nas crises, o valor do Fundo se reduz.

Esse perfil pró-cíclico estimula um comportamento fiscal pouco responsável, principalmente nos Estados em que o FPE representa elevado percentual da receita total. Em momentos de bonança, há estímulo para se gastar mais. Porém o gasto público, uma vez criado, é difícil de ser cortado. A contratação de pessoal, por exemplo, está associada a direitos constitucionais de estabilidade que dificultam o uso da demissão de servidores como instrumento de redução da despesa. Por isso, quando vem a crise econômica e a consequente redução do FPE, as despesas estão altas e rígidas (não podem ser cortadas de imediato), o que gera crise fiscal.

No modelo político brasileiro, a consequência é um movimento de pressão de governadores e prefeitos sobre o Governo Federal, requerendo ajudas fiscais emergenciais. Em 2010, por exemplo, o Governo Federal distribuiu a Estados e Municípios R\$ 1,2 bilhão a título de compensação de *perdas* do FPE e FPM decorrentes da queda da arrecadação federal durante a crise econômica de 2009.

Por isso, a bem da disciplina fiscal, seria interessante que o montante do FPE não oscilasse ao sabor do ciclo econômico. Há dois caminhos para atingir esse objetivo. Um deles seria a diversificação da base de cálculo do FPE. Em vez de calculá-lo apenas como um percentual do IR e do IPI, se faria o cálculo sobre toda a receita de impostos e contribuições do governo federal (obviamente com alíquota mais reduzida). Usando um conjunto maior de receitas, que são menos voláteis que as de IR e IPI, é possível reduzir a volatilidade do valor total do FPE. Essa opção, contudo, demandaria alterações na Constituição e causaria muita disputa política com os ministérios das áreas sociais, que buscam preservar as contribuições sociais como financiamento privativo de suas ações.

Outro caminho seria manter como fonte de alimentação do FPE apenas o IR e o IPI, porém constituindo um fundo de reserva que funcionaria como colchão de amortecimento. Nos períodos de elevação da receita, parte dos recursos seria acumulada nessa reserva, em vez de serem integralmente repassada aos Estados. Nos períodos de queda, a reserva seria utilizada para complementar os repasses.

4.7 Devem ser evitados critérios de partilha que resultem em mudanças drásticas na participação de cada Estado nos momentos de recálculo das participações

Os critérios de partilha do FPE fixados nos moldes do CTN agrupam os Estados em faixas de renda *per capita* e de população. Isso significa que Estados que estão próximos ao limite superior ou inferior de cada faixa podem ter um grande aumento ou redução de suas receitas de FPE se mudarem de uma faixa para outra¹⁶.

Isso gera uma série de problemas. Em primeiro lugar, uma pequena variação na população não altera substancialmente o volume de recursos requeridos para prestar serviços públicos. Mas ela pode ser suficiente para reduzir ou aumentar drasticamente a receita de um Estado. O mesmo se pode dizer de variações marginais na renda *per capita*: uma pequena queda dessa renda não diminui a base tributária nem a capacidade fiscal do Estado, mas pode lhe proporcionar grandes ganhos de receita no FPE¹⁷.

Em segundo lugar, deve-se levar em conta que tanto a população quanto a renda *per capita* são calculadas por meio de estimativas do IBGE. A efetiva contagem da população ocorre apenas a cada cinco anos (por meio de censos ou contagens populacionais). Isso significa que Estados cuja população é estimada em valor muito próximo ao limite superior de uma faixa têm incentivos para requerer (administrativamente ou judicialmente) a revisão da estimativa.

Isso gera conflitos e custos administrativos desnecessários, sobrecarregando o IBGE com revisão de estimativas para as quais não há métodos adequados alternativos à (dispendiosa) recontagem populacional. Gera, também, incerteza aos Estados sobre qual será a sua efetiva receita, visto que os recursos levam tempo para serem apreciados, não necessariamente são aceitos, e afetam não só a receita dos Estados demandantes, mas também a de todos os demais Estados.

Por isso, recomenda-se que sejam usados critérios que não provoquem mudanças abruptas nas receitas partilhadas em função de mudanças infinitesimais nos parâmetros de cálculo das transferências.

¹⁶ Simulações a esse respeito podem ser encontradas no já citado Texto para Discussão nº 71 do Centro de Estudos da Consultoria do Senado.

¹⁷ Note-se, ainda, que mudanças na população têm duplo efeito: elevam o coeficiente de participação do Estado tanto diretamente, via fator população, quanto indiretamente, ao reduzir a renda *per capita* (que é calculada sob a forma *renda total / população*).

4.8 Evitar o uso de parâmetros que não são frequentemente atualizados

Se o objetivo da mudança no FPE é permitir que as cotas dos Estados se ajustem a mudanças na capacidade fiscal, é preciso que os parâmetros de definição das cotas sejam estimados com frequência. Muitas variáveis socioeconômicas (relativas à renda pessoal, condições de habitação, nível de escolaridade, estrutura etária da população, etc.) são apuradas apenas de dez em dez anos, por meio dos censos demográficos. Obviamente, um FPE cujas cotas fossem ajustadas de dez em dez anos estaria muito próximo de um sistema de cotas fixas, que é justamente o que se pretende evitar.

4.9 A renda *per capita* é um indicador problemático

Como afirmado acima, um dos critérios de partilha do FPE previstos no CTN é a renda *per capita*. Esse é um indicador problemático, porque em Estados altamente dependentes do FPE (como Amapá, Roraima, Acre ou Tocantins), o Fundo tem alta influência sobre a renda *per capita*. Um aumento do FPE permite, por exemplo, a elevação do emprego e do salário no setor público estadual, que tem peso relevante no cálculo da renda *per capita* local.

Se a renda *per capita* for usada como critério de cálculo da partilha do FPE, teremos uma situação em que o Fundo influencia a renda e a renda influencia o Fundo. Um aumento no FPE levará a um aumento na renda *per capita*. Isso fará com que, no momento seguinte, diminua a participação do Estado no FPE, levando à queda na renda *per capita*. Daí decorrerá novo aumento do FPE.

Ou seja, haverá uma desnecessária oscilação do FPE dos Estados mais dependentes do Fundo. Mais do que isso, a renda *per capita* desses Estados não é uma boa *proxy* para a capacidade fiscal própria do Estado, pois reflete uma situação que já leva em conta as transferências.

Seria preciso, então, criar uma estatística de *renda per capita desconsiderando as transferências fiscais* o que seria complicado e retiraria objetividade e transparência do indicador.

5 UMA PROPOSTA PARA O FPE

É preciso encontrar um sistema de rateio do FPE que se adéque às considerações apresentadas na seção anterior. O que se propõe aqui é um modelo bastante simples, que se baseie exclusivamente nas diferenças entre as receitas *per capita* dos Estados, o que captaria o *desequilíbrio socioeconômico* de que fala o art. 161 da Constituição. O FPE seria, então, um mecanismo de equalização (parcial) das receitas.

Deve-se usar a forma mais direta possível de se medir diferenças na capacidade fiscal: a distância entre a receita de um Estado e a média nacional. Assim, por exemplo, se tivéssemos apenas 3 Estados, com Receitas Correntes Líquidas (excluída a receita de FPE) *per capita* de R\$ 90 (Estado A), R\$ 60 (Estado B) e R\$ 30 (Estado C), utilizar-se-ia uma fórmula de partilha em que o Estado C receberia uma parcela maior do FPE e o Estado A receberia uma parcela menor. Esse é, aproximadamente, o modelo utilizado há muitos anos no Canadá e na Austrália¹⁸. E é a forma mais direta de complementar a receita fiscal das unidades federadas com menor capacidade de arrecadação.

Obviamente haveria o risco de os Estados afrouxarem a arrecadação de impostos para terem direito a uma cota maior do FPE. Isso pode ser evitado por diversos modos. Primeiro, utilizando-se no cálculo a receita estadual do ano anterior (ou de mais de um ano anterior), o que imporia um espaço de tempo entre a queda da receita própria e o aumento do FPE. Segundo, provendo-se apenas uma compensação parcial, de modo que uma perda de R\$ 1,00 de receita própria garantiria muito menos que R\$ 1,00 adicional no FPE. Terceiro, utilizando-se a Receita Corrente Líquida (RCL), definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, como o conceito a ser utilizado no cálculo. Este conceito é utilizado na definição dos limites máximos para a despesa de pessoal e de endividamento público. Por isso, os Estados têm interesse que essa receita seja a mais alta possível, para elevar seus limites de endividamento e para evitar punições decorrentes do estouro da despesa de pessoal. Assim, o incentivo para subestimar (com vistas a receber mais FPE) seria contraposto pelo interesse em ter uma RCL elevada.

¹⁸ Para uma descrição desses modelos ver Ter-Minassian, T. (Ed.) (1997) *Fiscal federalism in theory and practice*. Fundo Monetário Internacional. Washington – DC, 701 p.

¹⁹ Lei Complementar nº 101, art. 2º, inciso IV.

Cabe, então, averiguar a adequação do modelo proposto às restrições anteriormente analisadas:

Em primeiro lugar, esse modelo permite o rápido ajustamento das cotas de cada Estado no FPE em função de mudança na sua posição em relação à média dos Estados. Atende, portanto, à exigência do STF de se estipular critérios móveis, associados a desníveis socioeconômicos, que evitem o congelamento das cotas, motivo principal da declaração de inconstitucionalidade da atual legislação. Podem ser fixadas cotas para vigorar ao longo de um ano, a serem recalculadas ao final de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

Em segundo lugar, esse novo FPE se adaptará rapidamente a outras mudanças no sistema tributário e de transferências. Qualquer mudança no regime do ICMS, de partilha de *royalties* ou de outra fonte de receita afetará a RCL dos Estados e, ao se recalcularem as cotas para o exercício seguinte, a nova posição relativa de cada Estado será automaticamente levada em consideração.

Em terceiro lugar, o modelo não é incompatível com uma regra de transição que evite perdas para os Estados, bem como pode ser acoplado a uma participação temporária de recursos adicionais da União para acomodar tal transição.

Em quarto lugar, evita-se o uso de qualquer critério estranho à diferença de capacidade fiscal, tais como os de área ocupada por reservas ambientais ou de acervo de patrimônio histórico. Também é evitado o uso da renda *per capita* como critério de partilha que, como visto acima, não é uma boa *proxy* para a capacidade fiscal dos Estados mais dependentes do FPE.

Em quinto lugar, acaba a clivagem artificial entre Estados do N, NE e CO, de um lado, e os do S e SE de outro. As cotas dos Estados serão calculadas conforme suas situações individuais. Se, eventualmente, isso resultar em perda significativa de recursos para as regiões ora privilegiadas (N, NE e CO), a regra de transição proposta na seção III.3 pode minorar o problema.

Em quinto lugar, o sistema é plenamente compatível com a criação de um fundo de reserva do FPE, com vistas a reduzir a variância dos recursos em função dos ciclos econômicos.

Em sexto lugar, acaba o problema de fortes oscilações nas cotas estaduais em função de *mudanças de faixa* populacional ou de renda *per capita*. Como o ajuste será

feito com base em variação da receita estadual em relação à média de todos os Estados, os ajustes tendem a ser suaves. Além disso, como a RCL é claramente aferida (e deverá ser atestada pelo Ministério da Fazenda, tribunais de contas, etc.) não restará espaço para contestação judicial das cotas atribuídas a cada Estado, como ocorre atualmente em função de incertezas acerca da estimativa da renda e da população.

6 PROJETO SOBRE O TEMA JÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO²⁰

O PLS nº 192, de 2011 – Complementar propõe a divisão do FPE em quatro grandes blocos:

- a) 80% aos Estados com *renda per capita* inferior à média nacional;
- b) 10% aos Estados com *renda per capita* igual ou superior à média nacional;
- c) 8% para os cinco Estados mais populosos dentre aqueles com *renda per capita* inferior à média nacional;
- d) 2% para constituir reserva a ser distribuída aos Estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

A divisão dos recursos entre os Estados de cada um dos grupos acima se faria pelos seguintes critérios:

- a) 50% pelo inverso da *renda per capita* multiplicada pela *renda per capita* nacional; e
- b) 50% pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional.
- c) a distribuição da parcela de 2% referida no item (d) acima será com base em um coeficiente individual de participação baseado no percentual de sua área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Propõe-se, ainda, como regra geral que nenhum Estado receberá mais de 20% do total do Fundo.

De acordo com a análise feita ao longo deste Estudo, tal projeto apresenta alguns pontos passíveis de questionamento.

²⁰ Há diversos projetos de lei e de Emenda à Constituição que dizem respeito a outros aspectos do FPE, tais como: mudança do conjunto de tributos incluídos na partilha (em especial a inclusão das contribuições sociais), elevação do valor total do FPE, compensação ao FPE relativa às perdas de receitas decorrentes de concessão de isenções fiscais no âmbito do IR e do IPI e outros.

Em primeiro lugar, a separação dos Estados em dois grupos (acima e abaixo da média da renda *per capita* nacional) pode vir a gerar situações em que o Estado venha a sofrer forte variação na receita de FPE, nos casos em que passar de um grupo a outro. Em segundo lugar, não parece haver argumento que justifique a segmentação dos recursos nos valores (80% e 10%) estipulados para os dois grupos. Não parece haver nenhuma medida concreta das diferenças de capacidade fiscal entre os Estados, sendo os critérios estabelecidos de forma *ad-hoc*.

Em terceiro lugar, há o problemático uso da renda *per capita* como critério de partilha. Como afirmado acima, o fato de o FPE influenciar a renda *per capita* de alguns Estados mais dependentes de recursos federais fará com que se gere um ciclo de forte variação dos coeficientes de FPE desses Estados: o aumento do FPE eleva a renda *per capita*, esse aumento gera queda no FPE do ano seguinte, o que ensejará redução da renda *per capita*, levando a novo aumento do FPE, etc.

Em quarto lugar, há o uso do FPE como instrumento de compensação de Estados ocupados por reservas indígenas ou unidades de conservação; ponto que foi desaconselhado no item III.4, acima.

Em quinto lugar, há o uso do IDH, um índice que varia pouco ao longo do tempo (pois depende de dados censitários para o seu cálculo e, portanto, é atualizado a cada dez anos), e que é calculado por organismo internacional, não passando por referendo de entidade pública nacional.

Por fim, registre-se que a proposição não apresenta solução para o problema de o FPE ser procíclico, não contém regra de transição que mitigue perdas ao longo do tempo nem tem flexibilidade para lidar com as alterações de capacidade fiscal dos Estados decorrentes de novas regras de distribuição de *royalties* de petróleo ou de reformas no ICMS.

Outro projeto sobre o tema é o PLS nº 289, de 2011 – Complementar. Nele reserva-se, inicialmente, 85% para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, restando 15% para o Distrito Federal, o Sul e o Sudeste. Ou seja, em relação à divisão regional hoje existente, apenas retira-se o Distrito Federal do grupo que recebe 85%, transferindo-o para o outro grupo e, conseqüentemente, reduzindo o montante disponível para os demais Estados do Sul e Sudeste, e ampliando a disponibilidade para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Feita essa partilha inicial, os recursos são divididos entre os Estados dos dois grupos segundo os seguintes critérios:

- a) 25% de acordo com a distância existente entre o maior IDH estadual e o IDH de cada Estado;
- b) 10% de acordo com a variação do IDH de cada Estado;
- c) 13% de acordo com o inverso da renda *per capita*;
- d) 22% de acordo com a participação da população do Estado na população total do país;
- e) 5% de acordo com a proporção da superfície territorial de Estado em relação ao território nacional;
- f) 5% de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;
- g) 5% de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
- h) 5% de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da Unidade da Federação;
- i) 10% de acordo com a proporção inversa do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado.

Além disso, há uma regra de transição para o novo sistema com prazo de cinco anos.

A esse projeto aplicam-se praticamente todas as críticas feitas anteriormente ao PLS 192; a exceção do fato de que o PLS 289 prevê uma regra de transição. Por outro lado, o PLS 289 acrescenta critérios que pretendem estimular os Estados a melhorar seus indicadores socioeconômicos, recompensando com maiores parcelas do FPE aqueles que conseguirem maiores avanços no IDH ao longo do tempo, além de melhorias na cobertura dos serviços de esgoto e água tratada.

É de se questionar, porém, porque usar esses indicadores e não outros, como desempenho escolar dos alunos, redução de emissão de poluentes, redução do trabalho infantil, redução da criminalidade, etc. É preciso ter em vista que o FPE é uma transferência não-condicional, ou seja, trata-se de recursos a serem usados pelos Estados de acordo com as preferências locais. Por isso, é questionável a inclusão de critérios que induzam o uso dos recursos em determinadas políticas escolhidas pelo legislador federal. Se o objetivo desse legislador é ampliar a oferta de saneamento básico, isso

deve ser feito por meio de outros mecanismos como, por exemplo, a redução da carga tributária incidente sobre os investimentos das empresas estaduais de saneamento ou a criação de subsídios federais a programas de aumento eficiência e redução de perdas na rede de distribuição de água.

Foi arquivado ao final da legislatura passada o PLS nº 29, de 2005. O que estava ali proposto é, basicamente, o retorno ao método de cálculo das cotas estaduais vigente no CTN. Ou seja, propõe-se o uso da área geográfica, do inverso da renda *per capita* e da população como parâmetros de cálculo das cotas estaduais. Além disso, mantém a divisão do Fundo na proporção 85% para as Regiões N, NE, CO e 25% para as Regiões e S, SE. O PLS também apresenta mudanças no agrupamento dos Estados por *faixas* de população.

O principal mérito do Projeto era o de atender à demanda do STF, qual seja: substituir os coeficientes fixos por coeficientes variáveis, baseados em critérios que servem como uma aproximação da capacidade fiscal e da necessidade de gastos de cada Estado.

Por outro lado, o Projeto apresentava um problema que reduzia sensivelmente a sua chance de aprovação: ele alterava substancialmente as cotas estaduais, produzindo grandes perdedores e grandes ganhadores. Os Estados da Bahia e de Sergipe, por exemplo, teriam suas cotas reduzidas em 35,5% e 25,3%, respectivamente. Já o Estado do Pará viria sua cota elevar-se em 21,8% e o Ceará 28,9%. Como o projeto não previa nenhum mecanismo de transição, impondo perdas imediatas a alguns Estados, a resistência política era grande.

7 SIMULAÇÃO BÁSICA PARA O MODELO PROPOSTO

A Tabela 2, elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta um exemplo simples da regra que aqui se propõe para o FPE, tomando como base de cálculo os valores das receitas públicas efetivamente realizadas no exercício de 2009.

A coluna (A) apresenta o valor *per capita* da RCL²¹ menos o FPE [(RCL-FPE)/POP]. Esta seria a variável chave para a distribuição do Fundo, representando

²¹ Trata-se de uma estimativa, calculada pela simples dedução das transferências constitucionais e legais a municípios do valor da receita corrente.

quanto cada Estado é capaz de obter de receitas correntes (tributos, outras transferências, *royalties*, etc.) antes de receber o FPE. Seria, pois, uma *proxy* para a capacidade fiscal de cada Estado. A coluna (B) ilustra as diferenças marcantes entre essa receita: enquanto o Maranhão tem receita *per capita* antes do FPE inferior à média nacional em 60%, o Distrito Federal está 167% acima da média.

A coluna (C) apresenta o parâmetro básico para cálculo da cota do FPE: o inverso da receita *per capita* antes do FPE: $1 / [(RCL-FPE)/POP]$. Quanto menor tal receita, maior seu inverso. A cota do FPE será proporcional a tal valor, e está mostrada na coluna (D).

A coluna (E) indica qual seria o valor recebido, em 2009, por cada Estado, caso fosse utilizada a regra proposta. E a coluna (F) mostra a diferença entre esse valor teórico e a efetiva transferência de FPE para cada Estado. Observa-se que há Estados com ganhos e perdas substanciais (por exemplo, São Paulo receberia 143% a mais, enquanto a Bahia perderia 42%).

A soma dos coeficientes dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficaria em 81,7%: 3,3 pontos percentuais abaixo dos atuais 85%; o que não chega a configurar uma perda relevante.

A partir desse modelo básico, seria preciso sofisticar as regras com vistas a:

- a) criar um período de transição para suavizar perdas e ganhos (eventualmente com participação financeira da União);
- b) evitar grande sensibilidade da cota a variações da RCL, para desestimular a redução do esforço fiscal com vistas a ampliar a receita de FPE (um modo simples de obter esse efeito é instituir uma defasagem de dois ou três anos entre o ano corrente cálculo dos coeficientes, o que significa que uma redução da receita hoje só se refletiria em maior FPE três anos mais tarde, quando o mandato do governador já estivesse terminando);
- c) reservar parte do FPE para um fundo de estabilização, que acumularia recursos (não se distribuindo toda a receita adicional) em períodos de crescimento da receita e reforçaria o montante distribuído aos Estados em períodos de queda da arrecadação.

Tabela 2 – FPE: simulação de novo critério de rateio com base em dados de 2009

ESTADO	(RCL-FPE)/POP (R\$)	DIFERENÇA P/ MÉDIA (%)	INVERSO DE (RCL-FPE)/POP	COTA FPE	FPE TEÓRICO (R\$ MILHÕES)	FPE TEÓRICO – FPE ATUAL (%)
	(A)	(B) = (A) / TOTAL DE (A)	(C) = 1/(A)	(D) = (C) / TOTAL DE (C)	(E)=(D)*FPE	(F)
MA	662	-60%	0,001511	7,87%	3.552	8,7%
AL	779	-53%	0,001283	6,68%	3.016	60,2%
CE	848	-49%	0,001179	6,14%	2.771	-16,5%
PA	906	-46%	0,001104	5,75%	2.595	-6,2%
BA	946	-43%	0,001057	5,50%	2.484	-41,6%
PI	1.043	-37%	0,000959	4,99%	2.254	15,3%
PE	1.080	-35%	0,000926	4,82%	2.177	-30,3%
PB	1.080	-35%	0,000926	4,82%	2.176	0,4%
RN	1.228	-26%	0,000814	4,24%	1.914	2,1%
SE	1.374	-18%	0,000728	3,79%	1.710	-9,1%
GO	1.576	-5%	0,000635	3,30%	1.492	15,9%
AP	1.582	-5%	0,000632	3,29%	1.486	-3,8%
MG	1.594	-4%	0,000627	3,27%	1.475	-26,9%
TO	1.665	0%	0,000601	3,13%	1.412	-24,8%
AM	1.706	2%	0,000586	3,05%	1.378	9,1%
RO	1.714	3%	0,000583	3,04%	1.371	7,6%
RS	1.861	12%	0,000537	2,80%	1.263	18,5%
PR	1.899	14%	0,000527	2,74%	1.238	-5,1%
RR	1.936	16%	0,000516	2,69%	1.214	8,1%
AC	2.021	21%	0,000495	2,58%	1.163	-24,9%
RJ	2.027	22%	0,000493	2,57%	1.160	67,7%
MT	2.137	28%	0,000468	2,44%	1.100	5,3%
SP	2.138	28%	0,000468	2,43%	1.099	142,9%
MS	2.169	30%	0,000461	2,40%	1.084	79,8%
ES	2.273	36%	0,000440	2,29%	1.034	52,3%
SC	2.326	39%	0,000430	2,24%	1.011	74,5%
DF	4.447	167%	0,000225	1,17%	529	69,2%
TOTAL	45.016		0,019212	100%	45.156	
MÉDIA	1.667					
N NE CO	30.899			81,7%		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

8 CONCLUSÃO

Este estudo teve o objetivo de apresentar uma proposta para a reformulação do FPE. Tal reformulação é uma determinação do STF e precisa ser efetivada até 31 de dezembro de 2012, sob pena de não haver amparo legal para a distribuição dos recursos aos Estados. Tal determinação da corte suprema abriu uma janela de oportunidade para se desenhar um FPE mais eficiente e igualitário que o atual.

O cerne da proposta aqui esposada é a de transformar o Fundo em um mecanismo de compensação parcial das diferentes capacidades fiscais, abandonando-se a ideia de que este possa ser um instrumento capaz de reduzir desigualdades regionais ou desigualdades de renda pessoal.

Para tanto, o FPE seria distribuído proporcionalmente à diferença entre a receita líquida *per capita* (exceto FPE) dos Estados. Além disso, sugere-se a introdução de critérios que lidem com as seguintes questões: caráter pró-cíclico do FPE atual (amenizar as flutuações interanuais e intra-anuais por meio da criação de uma reserva de estabilização); extinguir a atual reserva de recursos mínimos para as regiões N, NE e CO; compensar perdas imediatas por meio de mecanismos de transição e/ou complementações adicionais aportadas pela União; evitar critérios que permitam saltos discretos na participação de um Estado na receita do Fundo (como ocorre com a classificação dos Estados em faixas de população e renda); evitar o uso da renda *per capita* como critério de partilha; evitar o uso do FPE como instrumento compensatório relacionado a outras políticas públicas (tais como preservação ambiental, conservação do patrimônio histórico ou proteção de indígenas).

As proposta hoje em tramitação no Congresso caminham em direção diversa da que aqui se apresenta e incorrem e quase todos os problemas ressaltados no estudo.