

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS PERSPECTIVAS DE MUDANÇA

Marcos Tadeu Napoleão de Souza
Consultor Legislativo Área IV - Finanças Públicas

ESTUDO

ABRIL/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE) PERSPECTIVAS DE MUDANÇA

SUMÁRIO

1 – BREVE HISTÓRICO.....	3
2 – REGRAS DE RATEIO DOS RECURSOS DO FPE.....	5
3- O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O RATEIO DO FPE	7
4 – PROPOSTA EM ESTUDO.....	9

© 2010 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE) PERSPECTIVAS DE MUDANÇA

Marcos Tadeu Napoleão de Souza

1 – BREVE HISTÓRICO

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) tem origem na Emenda Constitucional n.º 18, de 1965. A regulamentação do Fundo foi feita pelo Código Tributário Nacional – Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Inicialmente, o FPE era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), deduzidos da base da arrecadação os incentivos fiscais do FINOR, FINAM, FUNRES, PIN, PROTERRA, além das restituições legais referentes aos dois impostos federais.

Ao longo do tempo, ocorreram mudanças expressivas na legislação que regulamenta o Fundo de Participação dos Estados (FPE), boa parte ligada aos percentuais de participação do Fundo no produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

FPE: Principais Mudanças

Legislação Básica	Período de vigência
Emenda Constitucional n.º 18 de 1965	1967 e 1968
Ato Complementar n.º 40 de 1968	1969 a 1975
Emenda Constitucional n.º 5 de 1975	1976 a 1980
Emenda Constitucional n.º 17 de 1980	1981 a 1983
Emenda Constitucional n.º 27 de 1985	1985 a 4 de outubro de 1988 (CF)
Constituição 1988 /Lei Complementar n.º 62, de 1989	Em vigor

Sobre a mesma base de recursos federais incidia a participação de 2% para um Fundo Especial instituído pelo Ato Complementar n.º 40, de 30 de dezembro de 1968, e regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 835, de 8 de setembro de 1969. Este Fundo refere-se ao período 1969-1986 e seus recursos eram aplicados segundo critérios estabelecidos em Decreto do Poder Executivo federal. Na aplicação dos recursos eram considerados ainda a situação financeira do Estado ou do Município, o esforço próprio de desenvolvimento e o grau de prioridade dos

projetos a serem financiados propostos pelos entes subnacionais. O Fundo Especial foi extinto pela Constituição de 1988, substituído pelos Fundos Constitucionais das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) com participação conhecida de 3% no produto da arrecadação do Imposto de Renda e no IPI, para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional.¹

PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NO IR E NO IPI

Vigência	BASE DE INCIDÊNCIA : % SOBRE A ARRECADAÇÃO D IR + IPI			
	FPE	FPM	Fundo Especial	Fundos Constitucionais
1968	10,0	10,0	-	-
69 - 75	5,0	5,0	2,0	-
1976	6,0	6,0	2,0	-
1977	7,0	7,0	2,0	-
1978	8,0	8,0	2,0	-
79 – 80	9,0	9,0	2,0	-
1981	10,0	10,0	2,0	-
82 – 83	10,5	10,5	2,0	-
1984	12,5	13,5	2,0	-
1985	14,0	16,0	2,0	-
86/ set88	14,0	17,0	2,0	-
Out/dez88	18,0	20,0	-	3,0
1989	19,0	20,5	-	3,0
1990	19,5	21,0	-	3,0
1991	20,0	21,5	-	3,0
1992	20,5	22,0	-	3,0
De 1993-2007	21,5	22,5	-	3,0
2008 ...	21,5	22,5 + 1,0	-	3,0

Fonte: SCHWENGBER, Silvane e RIBEIRO, Eduardo. Impacto...Op. cit.

Nota-se, pois, sensível evolução dos percentuais de participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) na arrecadação do Imposto de Renda e no Imposto sobre Produtos Industrializados. A participação dos Municípios acabou superando a dos Estados na mesma base de arrecadação partir de 1984, chegando a diferença entre os dois fundos a 2 pontos percentuais a partir de 2008.

¹ A Lei n.º 7.827, de 27 de setembro de 1989, regulamentou a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), observada a seguinte distribuição regional de recursos:
I - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte;
II - 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, assegurada ao semi-árido a metade dos recursos;
III - 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

2 – REGRAS DE RATEIO DOS RECURSOS DO FPE

A Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, disciplina o funcionamento e estabelece os critérios atuais de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados.

O **art. 1º da LC n.º 62/89** estabelece que o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados de que trata a alínea a do inciso I do art. 159 da Constituição, far-se-á nos termos da citada Lei Complementar e **consoante o disposto no inciso II do art. 161 da Constituição, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados.**

O **art. 2º da LC n.º 62/89** estabelece um critério de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal² que leva em conta os diferentes estágios de desenvolvimento de cada região do País, em conformidade com o esquema abaixo:

I - 85% aos Estados e ao Distrito Federal das regiões **Norte, Nordeste e Centro-Oeste;**

II - 15% aos Estados integrantes das regiões **Sul e Sudeste.**

O **§ 1º do art. 2º da LC n.º 62/89** diz que os **coeficientes individuais** de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, **são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.**

O **§ 2º do art. 2º da mesma LC n.º 62/89** faz importante ressalva ao estabelecer que os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, **a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica,** com base na apuração do censo de 1990.

Nada obstante, a “lei específica” a que se referia o § 2º do art. 2º da

²O Distrito Federal participa do rateio dos recursos do FPE e do FPM em face das peculiaridades da composição orgânica do Distrito Federal como unidade federativa. Este posicionamento singular do DF é destacado na ADI n.º 3.756-1 – DF. Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso chamava a atenção para a organização administrativa do Distrito Federal, “entidade heteróclita”, porque não é nem Município, nem Estado, mas entidade singular na estrutura constitucional da federação brasileira. O Distrito Federal desfruta de competências tributárias e exerce atividades de prestação de serviço que são próprias dos Estados e dos Municípios, cumulativamente (art. 32, § 1º, CF), no entanto, algumas de suas instituições fundamentais, ao contrário do que ocorre nos Estados, são organizadas, mantidas e tuteladas pela União, especialmente o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Polícia, assim como serviços públicos essenciais nas áreas de educação, saúde e segurança, a cuja prestação está jungido, são financiados, em escala considerável, pela União, à conta do Fundo do DF que integra o Orçamento Geral da União – OGU.

mesma LC n.º 62/89 acabou não sendo votada, certamente porque o rateio dos recursos do FPE previsto no Anexo Único acabou sendo do agrado dos interessados.

Afinal, a repartição dos recursos do FPE, constante do Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 1989, acabou refletindo os acordos costurados entre as partes envolvidas, firmados logo em seguida aos trabalhos dos constituintes de 1988, na órbita de atuação do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ). O CONFAZ reúne os representantes de todos os Estados e do Distrito Federal para decisões de natureza tributária e fiscal.

O rateio percentual dos recursos do FPE, na forma do Anexo Único da LC n.º 62, de 1989, foi confrontado abaixo com a população de cada Estado e do Distrito Federal, tendo como referência a população do Brasil apurada pelo Censo do IBGE em 2010 de 190.732.694 habitantes.

I – Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste

Regiões/Estados	População (2010)	% UF/Brasil	85% do FPE
Norte	15.865.678	8,3183	25.3717
Acre	732.793	0,3842	3,4210
Amapá	3.480.937	1,8250	3,4120
Amazonas	668.689	0,3506	2,7904
Pará	7.588.078	3,9784	6,1120
Rondônia	1.560.501	0,8182	2,8156
Roraima	451.227	0,2366	2,4807
Tocantins	1.383.453	0,7253	4,3400
Nordeste	53.078.137	27,8285	52,4551
Alagoas	3.120.922	1,6363	4,1601
Bahia	14.021.432	7,3514	9,3962
Ceará	8.448.055	4,4293	7,3369
Maranhão	6.569.683	3,4444	7,2182
Paraíba	3.766.834	1,9749	4,7889
Pernambuco	8.796.032	4,6117	6,9002
Piauí	3.119.015	1,6353	4,3214
Rio Grande do Norte	3.168.133	1,6610	4,1779
Sergipe	2.068.031	1,0843	4,1553
Centro-Oeste	14.050.340	7,3665	7,1732
Distrito Federal	2.562.963	1,3437	0,6902
Goiás	6.004.045	3,1479	2,8431
Mato Grosso	2.449.341	1,2842	2,3079
Mato Grosso do Sul	3.033.991	1,5907	1,3320

II– Estados das Regiões Sudeste e Sul

Regiões/Estados	População (2010)	% UF/ Brasil	15% do FPE
Sudeste	80.353.724	42,1290	8,4822
Espírito Santo	3.512.672	1,8417	1,5000
Minas Gerais	19.595.309	10,2737	4,4545
Rio de Janeiro	15.993.583	8,3853	1,5277
São Paulo	41.252.160	21,6283	1,0000
Sul	27.384.815	14,3577	6,5178
Paraná	10.439.601	5,4734	2,8832
Rio Grande do Sul	10.695.532	5,6076	2,3548
Paraná	6.249.682	3,2767	1,2798

3- O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O RATEIO DO FPE

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou recentemente a inconstitucionalidade, **sem a pronúncia da nulidade**³, dos dispositivos da Lei Complementar n.º 62, de 1989, que disciplinam o rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

Do ponto de vista prático, o STF considerou inconstitucional o Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 1989, já comentado no tópico anterior. Como aquele anexo estabelece percentuais fixos de participação no FPE para os Estados e o Distrito Federal que estão em vigor desde o exercício financeiro de 1990, o STF entendeu que a norma posta daquela forma estática não levaria em conta o equilíbrio socioeconômico entre os estados ao longo do tempo, preconizado pelo art. 161, II, da Constituição.

A LC n.º 62, de 1989, tem, pois, que ser alterada até o final de dezembro de 2012, para entrar em vigor já a partir de janeiro de 2013. Portanto, o Congresso Nacional precisará, neste ano ainda, pronunciar-se acerca do futuro desse importante Fundo.

Mesmo respeitando a soberana decisão do Supremo Tribunal Federal em relação ao assunto em tela, somos de opinião que a atual sistemática de repartição de recursos do FPE entre os Estados guarda razoável sintonia com o disposto no art. 161, II, da Constituição Federal, no que concerne ao seu sentido redistributivo.

³ ADIs 875/DF, 1987/DF, 2.727/DF E 3.243/DF

A comparação abaixo entre os recursos recebidos pelos Estados e pelo Distrito Federal à conta do Fundo de Participação do Estados (FPE) e as respectivas arrecadações do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS permite avaliar a natureza redistributiva do FPE, presumindo-se que o ICMS tende a refletir com razoável aproximação o dinamismo da economia estadual ou sua base econômica.

COMPARAÇÃO ENTRE O FPE E O ICMS

UF	FPE	FPE/2010	ICMS/2010*	ICMS/2010**	ICMS/2010	FPE/ICMS
REGIÃO	(%)	Milhões	Milhões	Milhões	(%)	(%)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3x75%)	(5)	(6)=(2/4)*100
NORTE	25,3717	9.901.073	15.189.222	11.391.917	5,67	86,9
Acre	3,421	1.335.014	576.288	432.216	0,21	308,9
Amapá	3,412	1.331.502	487.382	365.537	0,18	364,3
Amazonas	2,7904	1.088.928	5.553.217	4.164.913	2,07	26,1
Pará	6,112	2.385.152	5.175.262	3.881.447	1,93	61,5
Rondônia	2,8156	1.098.762	1.953.728	1.465.296	0,73	75,0
Roraima	2,4807	968.070	323.232	242.424	0,12	399,3
Tocantins	4,34	1.693.645	1.120.113	840.085	0,42	201,6
NORDESTE	52,4551	20.470.124	40.870.410	30.652.808	15,25	66,8
Alagoas	4,1601	1.623.441	2.080.200	1.560.150	0,78	104,1
Bahia	9,3962	3.666.782	12.142.989	9.107.242	4,53	40,3
Ceará	7,3369	2.863.158	6.148.950	4.611.713	2,29	62,1
Maranhão	7,2182	2.816.837	2.948.126	2.211.095	1,10	127,4
Paraíba	4,7889	1.868.824	2.525.758	1.894.319	0,94	98,7
Pernambuco	6,9002	2.692.740	8.411.014	6.308.261	3,14	42,7
Piauí	4,3214	1.686.387	1.919.740	1.439.805	0,72	117,1
Rio Gr. do Norte	4,1779	1.630.387	2.842.084	2.131.563	1,06	76,5
Sergipe	4,1553	1.621.568	1.851.549	1.388.662	0,69	116,8
CENTRO-OESTE	7,1732	2.799.275	22.748.735	18.211.719	9,06	15,4
Distrito Federal	0,6902	269.344	4.600.669	4.600.669	2,29	5,9
Goiás	2,8431	1.109.494	8.170.085	6.127.564	3,05	18,1
Mato Grosso	2,3079	900.637	5.336.867	4.002.650	1,99	22,5
Mato G. do Sul	1,332	519.800	4.641.114	3.480.836	1,73	14,9
SUDESTE	8,4822	3.310.100	149.471.072	112.103.304	55,76	3,0
Espírito Santo	1,5	585.361	6.964.845	5.223.634	2,60	11,2
Minas Gerais	4,4545	1.738.328	27.187.513	20.390.635	10,14	8,5
Rio de Janeiro	1,5277	596.171	23.001.955	17.251.466	8,58	3,5
São Paulo	1	390.240	92.316.759	69.237.569	34,44	0,6
SUL	6,5178	2.543.511	38.231.740	28.673.805	14,26	8,9
Paraná	2,8832	1.125.142	13.676.085	10.257.064	5,10	11,0
Rio Gr. do Sul	2,3548	918.939	14.189.384	10.642.038	5,29	8,6
Santa Catarina	1,2798	499.430	10.366.271	7.774.703	3,87	6,4
BRASIL	100	39.024.083	266.511.179	201.033.553	100,00	19,4

Fonte: Ministério da Fazenda/CONFAZ/COTEPE

*Valores estimados: Acre, Rondônia, Roraima, Paraná e Rio Grande do Sul

** Quota parte dos Estados no ICMS

Os dados acima demonstram que o critério vigente de repartição do FPE, baseado na Lei Complementar n.º 62, de 1989, tem seus méritos do ponto de vista da

redistribuição dos recursos públicos entre as regiões: a sistemática adotada de repartição dos recursos favorece em maior grau as Regiões e os Estados em estágio de desenvolvimento mais retardatário. Os Estados da região Nordeste, por exemplo, ficam com apenas 15,25% da arrecadação nacional do ICMS e se beneficiam com 52,4% dos recursos do FPE. De outra parte, os Estados da região SUDESTE, a região mais próspera do País, arrecadam 56,76% de ICMS e são contemplados com 8,48% dos recursos do FPE.

No entanto, concordamos com a crítica dos Ministros do STF de que a lei em vigor tornou estática a distribuição dos recursos, não levando em conta a realidade demográfica e a evolução da economia em cada Estado e do Distrito Federal. Há de fato equívocos bastante evidentes na repartição dos recursos entre Estados de uma mesma região na adoção dos critérios de rateio do FPE.

De todo modo, em face da decisão do STF, a tarefa que resta ao Congresso Nacional é discutir em tempo hábil a matéria e oferecer à sociedade uma nova legislação em substituição à Lei Complementar n.º 62, de 1989, que observe o equilíbrio sócio econômico dos Estados e das regiões, em sintonia com o disposto no art. 161, II, da Constituição.

4 – PROPOSTA EM ESTUDO

Já antes da decisão do STF que decidiu pela necessidade de se alterar a Lei Complementar n.º 62, de 1989, o mais breve possível, já tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados proposições com o objetivo de promover a revisão nos critérios de repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Pedimos licença aos leitores para, antes de tratarmos da análise da matéria em tramitação, tecer breves comentários sobre o papel de transferências fiscais desta natureza em uma federação como a nossa.

O arranjo dos regimes fiscais em federações onde os entes subnacionais gozam de ampla autonomia política, como no caso brasileiro, é mais complexo que nos Estados unitários por motivos óbvios e esta complexidade é ainda maior num País continental e com acentuada assimetria sócio-econômica no plano regional e intrarregional. Os novos arranjos fiscais devem considerar, então, quatro preocupações básicas:

- i) adequada estrutura e clara definição das competências tributárias de cada ente federado;

- ii) sistema adequado de partilha dos tributos e das demais receitas de natureza impositiva entre o governo central e os governos regionais e entre estes e os locais;
- iii) mecanismos de equalização fiscal, no plano vertical (divisão de recursos e encargos entre as diferentes esferas de governo) e no plano horizontal (divisão de recursos e encargos entre governos da mesma espécie);
- iv) capacidade de indução, de persuasão e articulação do governo central na atuação dos governos subnacionais na execução das políticas públicas nacionais nos respectivos territórios.⁴

Diante desses desafios, o *trade-off* entre a eficiência administrativa (teoricamente mais fácil de ser encontrada nos estados unitários) e a equidade fiscal pressupõe constante avaliação das ações e das relações entre os entes federados, dentre as quais destacam-se o sistema de transferências fiscais entre governos. Seu desenho deve minimizar as perdas de eficiência na atuação governamental em função da descentralização de recursos e atribuições para as esferas subnacionais e maximizar os ganhos associados à esta descentralização, em função do pressuposto de que os governos subnacionais tendem a ter maior capacidade de resposta do que o governo central na resolução dos problemas locais e no atendimento às principais demandas da população.⁵

Em geral, as transferências intergovernamentais procuram atingir diferentes objetivos e desempenhar importante papel na execução de políticas públicas de interesse nacional nos planos regional e local. As transferências podem contribuir para o aumento de eficiência do sistema tributário, para a redistribuição de renda e para o desenvolvimento regional, além de orientar os gastos públicos nas esferas políticas subnacionais em áreas estratégicas como no ensino básico, em saúde pública e em infra-estrutura.

Para Mendes, Miranda e Blanco, as transferências intergovernamentais devem apresentar as características que eles consideram como desejáveis para o seu funcionamento, conforme destacadas abaixo:⁶

⁴ ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. “Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007”, pg. 8. “Tópicos Especiais de Finanças Públicas.” XIII Prêmio Tesouro Nacional – Política Fiscal e Dívida Pública. 2008.

⁵ ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. Op. Cit. Nota 1, pg. 10.

⁶ MENDES, Marcos, MIRANDA, Rogério Boueri e BLANCO, Fernando. “Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma.” Texto para Discussão 40. Consultoria de Orçamento do Senado Federal. Abril de 2008.

Autonomia de Gestão	o governo subnacional é livre para aplicar os recursos transferidos
<i>Accountability</i>	responsabilidade na relação entre eleitor e o governo que recebe a transferência: responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos
Redistribuição regional	capacidade fiscal, qualidade e quantidade dos serviços públicos ofertados
Hiato Fiscal	redução do hiato entre a demanda por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal do governo subnacional
Flexibilidade	flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos ou negativos, como nas situações recentes diante da crise econômica mundial
Independência	mínima ingerência política nos critérios de partilha dos recursos
Externalidades	internalização pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos

Boa parte dessas características do modelo sugerido de transferências de recursos fiscais entre o governo central e os governos subnacionais já são visíveis, a nosso ver, no caso da partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, senão vejamos:

- há autonomia dos governos estaduais para gerir e fazer escolhas quanto ao destino dos recursos;
- há redistribuição regional de recursos fiscais, embora não interfira na qualidade e na quantidade dos serviços públicos;
- no entanto, somente percebemos a redução do hiato fiscal entre a demanda por bens e serviços públicos e a respectiva capacidade fiscal nos Estados mais pobres, especialmente nas regiões Norte e Nordeste;
- dada a rigidez das regras de repartição o FPE não permite flexibilidade para mudanças eventuais para absorção de choques econômicos negativos, como vimos recentemente;
- há estabilidade das regras o que permite independência em relação a eventuais arranjos políticos na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências.

Por outro lado, não podemos ignorar algumas deficiências que os modelos de transferências intergovernamentais adotados no País ainda apresentam tais como a redução da disciplina fiscal, o desestímulo ao aumento da arrecadação própria, já que os entes

subnacionais preferem o bônus políticos inerentes aos benefícios dos gastos públicos do que o ônus político associado à imposição tributária, além da aplicação nem sempre eficiente de recursos públicos transferidos, especialmente porque nestes casos quase não há cobrança da população local uma vez que ela não foi onerada do ponto de vista impositivo.

De toda forma, somos de opinião de que as mudanças nos critérios de rateio dos recursos do FPE exigem os seguintes cuidados especiais:

- os Estados com base tributária frágil não podem arcar com grandes perdas;
- os Estados mais populosos e com renda per capita inferior à média nacional devem ser mais beneficiados
- os Estados com maior dimensão territorial devem ter algum tipo de compensação;
- a nova repartição dos recursos deve ser próxima à vigente pelos motivos já mencionados ao longo deste estudo;
- por último, e não menos importante, é necessário estabelecer uma Regra de Transição para atenuar os impactos negativos derivados das prováveis perdas de participação em alguns Estados.

Feitas todas estas considerações, tomamos a liberdade de simular os efeitos de uma proposta que consideramos um ponto de partida interessante e que está em tramitação no Senado Federal. Ela conta também com a simpatia de muitos parlamentares na Câmara dos Deputados.

Esta proposta, a bem da verdade, já foi testada inicialmente pelo Consultor do Senado Federal, Carlos Alexandre Rocha⁷, só que com dados anteriores aos do Censo de 2010 divulgado recentemente pelo IBGE e também anteriores à divulgação da renda per capita dos Estados referente ao ano de 2009, a informação mais recente desta série fornecida pelo IBGE, e que é utilizada pelo TCU no cálculo dos coeficientes das Capitais e dos Municípios com mais de 142.633 habitantes no Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Estamos, pois, propondo uma simulação da proposta com dados mais recentes, na expectativa de contribuir par enriquecer a discussão da matéria aqui na Câmara dos Deputados.

⁷ C. Alexandre A. Rocha. “Rateio do FPE: Análise e Simulações”. Texto para Discussão 71. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Junho de 2010.

A proposta defende a reintrodução a repartição original do FPE estabelecida na Lei n.º 5.172/66, mas mantém a repartição do FPE pelas regiões geográficas do País nos mesmos moldes adotados pela Lei Complementar n.º 92, de 1989, qual seja:

I - 85% dos recursos para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste; e

II - 15% para os Estados do Sudeste e do Sul.

A Lei n.º 5.172, de 1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios estabeleceu os critérios originais de distribuição dos recursos na forma abaixo:

- **5% de peso proporcional à superfície das Unidades Federadas;**
- **95% de peso referente ao produto dos fatores representativos da população e do inverso da renda per capita de cada UF, tendo como referência as tabelas de enquadramento abaixo com os respectivos intervalos de classe nas duas situações:**

a) **Fator de enquadramento da população estadual em relação à população do País de 190.732.694 habitantes em 2010**

População UF/ População Total (%)	Nº de Habitantes	Fator
Até 2,0%	Até 3.814.653	2,0
Acima de 2,0% até 2,3%	Acima de 3.814.653 até 4.386.851	2,3
Acima de 2,3% até 2,6%	Acima de 4.386.851 até 4.959.050	2,6
Acima de 2,6% até 2,9%	Acima de 4.959.050 até 5.531.248	2,9
Acima de 2,9% até 3,2%	Acima de 5.531.248 até 6.103.446	3,2
Acima de 3,2% até 3,5%	Acima de 6.103.446 até 6.675.644	3,5
Acima de 3,5% até 3,8%	Acima de 6.675.644 até 7.247.842	3,8
Acima de 3,8% até 4,1%	Acima de 7.247.842 até 7.820.040	4,1
Acima de 4,1% até 4,4%	Acima de 7.820.040 até 8.392.239	4,4
Acima de 4,4% até 4,7%	Acima de 8.392.239 até 8.964.437	4,7
Acima de 4,7% até 5,0%	Acima de 8.964.437 até 9.536.635	5,0
Acima de 5,0% até 5,5%	Acima de 9.536.635 até 10.490.298	5,5
Acima de 5,5% até 6,0%	Acima de 10.490.298 até 11.443.962	6,0

Acima de 6,0% até 6,5%	Acima de 11.443.962 até 2.397.625	6,5
Acima de 6,5% até 7,0%	Acima de 12.397.625 até 3.351.289	7,0
Acima de 7,0% até 7,5%	Acima de 13.351.289 até 4.304.952	7,5
Acima de 7,5% até 8,0%	Acima de 14.304.952 até 5.258.616	8,0
Acima de 8,0% até 8,5%	Acima de 15.258.616 até 6.212.279	8,5
Acima de 8,5% até 9,0%	Acima de 16.212.279 até 7.165.942	9,0
Acima de 9,0% até 9,5%	Acima de 17.165.942 até 8.119.606	9,5
Acima de 9,5%	Acima de 18.119.606	10,0

b) Fator de enquadramento do inverso da renda per capita em cada Estado, tendo como referência a renda per capita do Brasil de R\$ 15.989,75 em 2009, fornecida pelo IBGE

Inverso Renda Per Capita	Renda Per Capita UF (R\$)	Fator
Até 0,0045	Acima de 35.532,78	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	Acima de 29.072,27 até 35.532,78	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	Acima de 24.599,62 até 29.072,27	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	Acima de 21.319,67 até 24.599,62	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	Acima de 18.811,47 até 21.319,67	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	Acima de 16.831,32 até 18.811,47	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	Acima de 14.536,14 até 16.831,32	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	Acima de 12.299,81 até 14.536,14	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	Acima de 10.659,83 até 12.299,81	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	Acima de 9.405,74 até 10.659,83	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	Acima de 8.415,66 até 9.405,74	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	Acima de 7.268,07 até 8.415,66	2,0
Acima de 0,0220	Até 7.268,07	2,5

A partir das referências das tabelas de fatores acima relacionados e dos pesos fixados para as variáveis, quais sejam: 5% para território e 95% para população e inverso da renda per capita vamos calcular a nova participação dos Estados e o Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados, tendo como referência os dados efetivos referentes a território, população e renda per capita.

UF	ÁREA UF (Peso 5%)		FATORES: POPULAÇÃO + INVERSO DA RENDA PER CAPITA Peso 95%						(4) = (2)x(3)	(5) = (4)%	(6) (5)x0,95	(7) = FPE (6)+(1) %
	%	Ajuste (1)	População UF	%	Fator (2)	Renda Per Capita UF	Inverso R.P/Cap	Fator (3)				
Norte												
AC	1,7919	0,0896	732.793	0,3842	2	9.896,16	0,0162	1,6	3,2000	2,2689	2,1554	2,2450
AM	18,4471	0,9224	3.480.937	1,8250	2	14.014,13	0,0114	1,2	2,4000	1,7016	1,6166	2,5389
AP	1,6772	0,0839	668.689	0,3506	2	11.032,67	0,0145	1,4	2,8000	1,9853	1,8860	1,9699
PA	14,6531	0,7327	7.588.078	3,9784	4,1	7.992,71	0,0200	2,0	8,2000	5,8140	5,5233	6,2559
RO	2,7901	0,1395	1.560.501	0,8182	2	11.976,71	0,0134	1,4	2,8000	1,9853	1,8860	2,0255
RR	2,6342	0,1317	451.227	0,2366	2	11.844,73	0,0135	1,4	2,8000	1,9853	1,8860	2,0177
TO	3,2604	0,1630	1.383.453	0,7253	2	10.223,15	0,0156	1,6	3,2000	2,2689	2,1554	2,3184
Nordeste												
AL	0,3261	0,0163	3.120.922	1,6363	2	6.227,50	0,0257	2,5	5,0000	3,5451	3,3678	3,3841
BA	6,6318	0,3316	14.021.432	7,3514	7,5	8.378,41	0,0191	2	15,0000	10,6353	10,1035	10,4351
CE	1,7478	0,0874	8.448.055	4,4293	4,7	7.111,85	0,0225	2,5	11,7500	8,3310	7,9144	8,0018
MA	3,8989	0,1949	6.569.683	3,4444	3,5	6.103,66	0,0262	2,5	8,7500	6,2039	5,8937	6,0887
PB	0,6628	0,0331	3.766.834	1,9749	2	6.865,98	0,0233	2,5	5,0000	3,5451	3,3678	3,4010
PE	1,1546	0,0577	8.796.032	4,6117	4,7	8.064,95	0,0198	2	9,4000	6,6648	6,3315	6,3893
PI	2,9540	0,1477	3.119.015	1,6353	2	5.372,56	0,0298	2,5	5,0000	3,5451	3,3678	3,5155
RN	0,6201	0,0310	3.168.133	1,6610	2	8.202,81	0,0195	2	4,0000	2,8361	2,6943	2,7253
SE	0,2573	0,0129	2.068.031	1,0843	2	9.778,96	0,0164	1,6	3,2000	2,2689	2,1554	2,1683
Centro Oeste												
DF	0,0681	0,0034	2.562.963	1,3437	2	45.977,59	0,0035	0,4	0,8000	0,5672	0,5389	0,5423
GO	3,9940	0,1997	6.004.045	3,1479	3,2	12.878,52	0,0124	1,2	3,8400	2,7226	2,5865	2,7862
MS	4,1941	0,2097	2.449.341	1,2842	2	14.188,41	0,0113	1,2	2,4000	1,7016	1,6166	1,8263
MT	10,6092	0,5305	3.033.991	1,5907	2	17.927,00	0,0089	0,9	1,8000	1,2762	1,2124	1,7429
Sudeste												
ES	0,5411	0,0271	3.512.672	1,8417	2	20.230,85	0,0079	0,8	1,6000	1,1344	1,0777	1,1048
MG	6,8883	0,3444	19.595.309	10,2737	10	14.232,81	0,0112	1,2	12,0000	8,5082	8,0828	8,4272
RJ	0,5132	0,0257	15.993.583	8,3853	8,5	21.621,36	0,0074	0,7	5,9500	4,2187	4,0077	4,0334
SP	2,9150	0,1458	41.252.160	21,6283	10	24.456,86	0,0065	0,7	7,0000	4,9631	4,7150	4,8607
Sul												
PR	2,3408	0,1170	10.439.601	5,4734	5,5	16.927,98	0,0094	0,9	4,9500	3,5096	3,3342	3,4512
RS	3,3089	0,1654	10.695.532	5,6076	6	18.378,17	0,0087	0,9	5,4000	3,8287	3,6373	3,8027
SC	1,1198	0,0560	6.249.682	3,2767	3,5	20.368,64	0,0079	0,8	2,8000	1,9853	1,8860	1,9420
Brasil	100	5%	190.732.694	100		15.989,75			141,04	100	95%	100

A tarefa seguinte que se nos impõe é comparar a nova distribuição percentual do Fundo de Participação dos Estados (FPE), baseada nos parâmetros originalmente

empregados pelo Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172, de 1966) e na repartição dos recursos entre as grandes regiões geográficas do País (**CTN FPE (2)**), com a participação atual dos Estados e do Distrito Federal no mesmo FPE estabelecida no Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 1989 (**LC 62/89**).

COMPARAÇÃO DE RESULTADOS: CTN x LC 62/1989

REGIÃO/UF	CTN FPE (1)* (%)	CTN FPE (2)** (%)	LC 62/89 (%)	CTN/FPE (2) X LC (%)
NORTE (NO)				
AC	2,2450	2,6365	3,4210	-22,9313
AM	2,5389	2,9817	3,4120	-12,6120
AP	1,9699	2,3134	2,7904	-17,0953
PA	6,2559	7,3469	6,1120	20,2041
RO	2,0255	2,3787	2,8156	-15,5163
RR	2,0177	2,3696	2,4807	-4,4799
TO	2,3184	2,7228	4,3400	-37,2638
NORDESTE (NE)				
AL	3,3841	3,9743	4,1601	-4,4661
BA	10,4351	12,2549	9,3962	30,4239
CE	8,0018	9,3972	7,3369	28,0820
MA	6,0887	7,1505	7,2182	-0,9384
PB	3,4010	3,9941	4,7889	-16,5972
PE	6,3893	7,5035	6,9002	8,7431
PI	3,5155	4,1286	4,3214	-4,4612
RN	2,7253	3,2005	4,1779	-23,3937
SE	2,1683	2,5464	4,1553	-38,7190
C OESTE (CO)				
DF	0,5423	0,6368	0,6902	-7,7331
GO	2,7862	3,2721	2,8431	15,0887
MS	1,8263	2,1448	2,3079	-7,0691
MT	1,7429	2,0468	1,3320	53,6653
NO+NE+CO (85%)	72,3780	85	85	0,0000
SUDESTE (SE)				
ES	1,1048	0,5999	1,5000	-60,0041
MG	8,4272	4,5764	4,4545	2,7358
RJ	4,0334	2,1903	1,5277	43,3732
SP	4,8607	2,6396	1,0000	163,9595
SUL				
PR	3,4512	1,8742	2,8832	-34,9973
RS	3,8027	2,0650	2,3548	-12,3049
SC	1,9420	1,0546	1,2798	-17,5979
SE + SUL (15%)	27,6220	15	15	0,0000
TOTAL	100	100	100	0,0000

* Rateio do FPE baseado apenas nos critérios originais do Código Tributário Nacional (CTN)

** Rateio do FPE combinando: critério regional + critérios do CTN

Os resultados acima permitem inúmeras observações a começar pela

expressiva diferença na aplicação dos dois critérios:

(i) não se considerando o rateio prévio por regiões geográficas, **os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste ficam com 72,37% dos recursos do FPE**, enquanto **os Estados das regiões Sudeste e Sul ficam com 27,62% dos recursos**. As mudanças internas não guardam qualquer relação com as características sócio-econômicas regionais, beneficiando em maior grau os Estados que combinem população expressiva e renda per capita mais baixa que a média nacional;

(ii) considerando-se previamente os critérios regionais, **os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste permanecem com os mesmos 85% dos recursos do FPE e os Estados das regiões Sudeste e Sul continuam com 15% dos recursos**. As mudanças internas ficam restritas à cada região em função da adição aos critérios prévios regionais dos parâmetros território, população e inverso da renda per capita, com os respectivos pesos, conforme estabelecido originalmente no Código Tributário Nacional.

De qualquer forma, os parâmetros empregados originalmente pelo Código Tributário Nacional parecem válidos, já que território, população e renda per capita são indiscutivelmente variáveis relevantes e bem definidas do ponto de vista de sua investigação estatística. O aperfeiçoamento do novo critério, que pode vir a ser ou não combinado com o rateio prévio por regiões, vai depender de constantes exercícios para simular exaustivamente os pesos de cada parâmetro e a estrutura das tabelas de referência de população e inverso da renda per capita.

Por último, e não menos importante, achamos que a matéria deve ser amplamente discutida em uma subcomissão da Comissão de Finanças e Tributação, ou mesmo em uma Comissão Especial, dada a relevância e o impacto das mudanças para os Estados e para o Distrito Federal. Esta foi a decisão tomada na Comissão de Finanças e Tributação por ocasião das alterações processadas nas regras de partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. A matéria foi amplamente discutida em uma subcomissão, sendo posteriormente aprovada nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem maiores problemas, culminando na aprovação da Lei Complementar n.º 91, de 22 de dezembro de 1997, ainda em vigor.