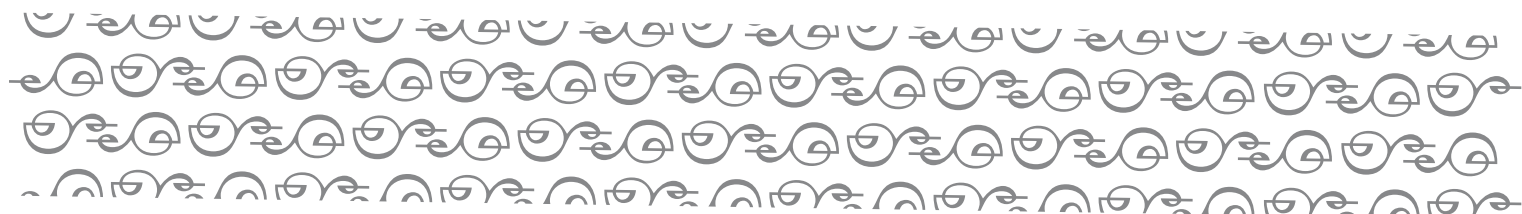


<http://bd.camara.leg.br>

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





TRIBUNAL DE
CONTAS DA
UNIÃO

SENADO
FEDERAL

CÂMARA DOS
DEPUTADOS

CONTROLADORIA
GERAL DA
UNIÃO

SECRETARIA DE
ORÇAMENTO
FEDERAL

Hilton Silva Balieiro

**FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
EQUILÍBRIO SOCIAL E ECONÔMICO**

Brasília
2012

Hilton Silva Balieiro

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
EQUILÍBRIO SOCIAL E ECONÔMICO

TCC apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa do
Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso
de Especialização em Orçamento Público, 4ª edição.

Orientador: Cristiano Viveiros de Carvalho, Mestre

Brasília

2012

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____

BALIEIRO, Hilton Silva. Fundo de Participação dos Estados. Equilíbrio social e econômico. 2012.

Orientador: Cristiano Viveiros de Carvalho, Mestre

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Orçamento Público, 4ª edição, 2012.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
EQUILÍBRIO SOCIAL E ECONÔMICO

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público, 4ª edição
2º Semestre de 2012

Aluno: Hilton Silva Balieiro

Banca Examinadora:

Orientador: Cristiano Viveiros de Carvalho

Examinador: José Theodoro Mascarenhas Menck

Brasília, 19 de dezembro de 2012

Dedico esse trabalho à minha
esposa e meus filhos.

Agradecimentos

A meu orientador, Cristiano Viveiros de Carvalho, por sua orientação comprometida com um bom resultado e pela paciência em elucidar minhas dúvidas ao longo deste trabalho.

A todos os que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Há três métodos para ganhar sabedoria:
primeiro, por reflexão, que é o mais nobre;
segundo, por imitação, que é o mais fácil; e
terceiro, por experiência, que é o mais
amargo. (Confúcio)

Resumo

O Estado brasileiro é federal. O governo é repartido entre a União, Estados¹ e os Municípios.

A Constituição prevê que são dotados de autonomia, com responsabilidades sobre bens e serviços públicos e competências para arrecadação de tributos para o seu custeio. Há predominância da União, com necessidade de coordenação entre todos os governos em relação a certos assuntos.

As decisões adotadas por cada ente federado podem beneficiar ou prejudicar os demais.

Há fundamentos teóricos sobre a forma como são definidas aquelas responsabilidades e competências.

Um exame dos tributos sobre o consumo, a renda e o patrimônio mostra que poucos deles são apropriados para serem cobrados pelos Estados e Municípios eficientemente, surgindo a necessidade de outros instrumentos para a obtenção de recursos.

O FPE chama a atenção como relevante instrumento de transferência fiscal, e em razão de decisão do STF, que, em 24-02-2010, declarou a inconstitucionalidade das suas regras de rateio, previstas na LC 62/1989, mantendo sua vigência até 31-12-2012.

Consoante a decisão do STF, exigem-se novos critérios de rateio do fundo, de caráter móvel, relacionados às diferenças sociais e econômicas dos Estados, que impeçam a cristalização das cotas dele resultantes, e atendam o art. 161, II, Constituição.

Os projetos de lei complementar da Câmara sobre o assunto contêm valiosos elementos para o estabelecimento de um novo modelo, destacando-se o território, a população, a renda *per capita* e a receita tributária como possíveis critérios a serem adotados.

Palavras-Chave: Estados; federação; autonomia; arrecadação; tributos; transferências; fundo; partilha; rateio; distribuição; plano horizontal; plano vertical; FPE; STF; recomendações; projetos.

¹ Neste trabalho, a referência a Estados inclui o Distrito Federal, salvo menção expressa em contrário.

TABELA

Tabela 1 – FPE e estimativa da Receita Corrente Líquida dos Estados: 2009.....	54
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 Conceito de federalismo sob os aspectos político e constitucional	13
2 Externalidades descritas por Gordon	15
3 Competências tributárias, “quem tributa o quê”	17
4 Competências materiais ou responsabilidades na provisão dos bens públicos ou “quem faz o quê”	19
5 Desequilíbrio vertical e transferências financeiras entre os níveis de governo.....	21
6 O Fundo de Participação dos Estados – FPE e sua inconstitucionalidade.....	23
7 Decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989.....	25
8 Considerações sobre o FPE e recomendações para o seu aperfeiçoamento	31
9 Projetos de lei complementar da Câmara dos Deputados sobre o FPE.....	39
9.1 Relatórios	39
9.2 Considerações	42
CONCLUSÕES.....	52
REFERÊNCIAS.....	55

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é analisar os projetos de lei complementar tramitando na Câmara dos Deputados, versando sobre os critérios de partilha do Fundo de Participação dos Estados – FPE, e sua aptidão para atender à exigência do Supremo Tribunal Federal – STF de se instituírem critérios móveis, relacionados às diferenças sociais e econômicas entre os Estados, que não permitam a cristalização dos valores das cotas desse fundo e que, assim, cumpram a disposição normativa do art. 161, I, Constituição Federal.

A Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária anual compreenderá, entre outros, “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (art. 165, § 5º, inciso I).

Estabelece, também, que a União entregará 48% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR e sobre produtos industrializados – IPI, sendo, desse valor, 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (art. 159, inciso I).

Logo, o FPE é integrado por valores oriundos do orçamento federal, nos referidos termos, e repassado aos Estados, com base na Lei Complementar nº 62, de 1989, que estabelece as respectivas normas sobre cálculo, entrega e liberações dos recursos.

O STF, em 24-02-2010, julgou procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, **declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.**

Nos termos do art. 2º, *caput* e incisos I e II, 85% do FPE destinam-se aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 15%, aos Estados das regiões Sul e Sudeste. O § 1º e o Anexo Único preveem os coeficientes individuais de participação dos Estados e do DF, dispondo que serão aplicados até 1991. O § 2º determina que, a partir de 1992, os critérios de rateio serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990;

enquanto não aprovada essa lei, continuarão em vigor os coeficientes previstos nos referidos § 1º e Anexo Único.

A reformulação do FPE, portanto, corresponde a uma determinação do STF e precisa ser efetivada até 31 de dezembro de 2012, caso contrário não haverá instrumento legal que viabilize a transferência dos recursos aos Estados. O atendimento à decisão judicial propicia ao legislador federal uma ocasião favorável para o aperfeiçoamento do FPE, que pode se tornar mais eficiente e promover um equilíbrio maior e mais efetivo entre os Estados, como requerido pelo art. 161, inciso II, Constituição.

Para a abordagem do objeto do trabalho (comparação das referidas proposições com a exigência do STF, verificando se têm aptidão para atendê-la), busca-se inicialmente situar o tema consistente no FPE – que é uma das transferências constitucionais – de acordo com uma doutrina que o fundamente e permita a compreensão do contexto em que funciona e é utilizado.

Assim, examinam-se o conceito de federalismo e a sua natureza, objetivando-se entender por que existem os Estados, que, afinal, são os destinatários do FPE.

Há uma breve incursão em aspectos próprios do federalismo, em que os governos locais, ao decidirem as questões de seu próprio interesse, causam impactos reciprocamente, com efeitos prejudiciais ou benéficos. O estudo desses impactos já denuncia a complexidade das relações intergovernamentais e a necessidade do estudo das diferenças entre os entes da federação, sem o qual se torna inviável a compreensão que permite a adoção das providências e políticas em prol do interesse público.

Merece atenção, também, o fato de que, do federalismo, resulta a necessidade de repartição, seja de encargos ou de competências tributárias. São apontadas formas como se distribuem tais assuntos aos entes nacionais.

A partir do exame das competências fixadas, percebe-se que há muitos encargos públicos e diferentes capacidades fiscais entre a União, os Estados e os Municípios.

Surgem, então, as análises do desequilíbrio vertical e das transferências financeiras entre os níveis de governo.

São examinados os fundamentos da referida decisão do STF, além das várias características do FPE e de várias recomendações próprias para o aprimoramento desse instrumento de repasse financeiro.

Não se pretende, com o presente estudo, aprofundar os aspectos teóricos relacionados ao tema, que aqui se empregam apenas como ferramenta para análise das propostas em trâmite na Câmara dos Deputados, com vistas a verificar se efetivamente corrigem os problemas apontados pelo STF.

1 Conceito de federalismo sob os aspectos político e constitucional

Considerando-se os aspectos político e constitucional, os Estados podem organizar-se sob três formas básicas: unitário, confederado ou federal, dependendo do grau de controle sobre as decisões e da sua abrangência sobre o território nacional (Mendes, 2004).

Quando o governo central detém o controle das decisões em todo o território, em geral denomina-se o Estado unitário. Como exemplos, mencionam-se Japão, Portugal e Nova Zelândia.

Ser unitário o Estado não se traduz, obrigatoriamente, em uma administração centralizada. Mesmo nesse tipo de governo, pode haver escritórios locais com elevado poder de decisão. Tem-se considerado unitário o governo da China, pois a ele cabe o controle das decisões sobre todo o território nacional, embora as agências locais gozem de grande autonomia decisória.

Diz-se que o Estado é confederado se os estados membros, nos quais se subdivide o estado nacional, são mais fortes politicamente em relação ao governo nacional. Cada estado membro adota suas próprias decisões; em conjunto, os estados membros decidem quais as atribuições do governo central. Para se beneficiarem reciprocamente, preserva-se a soberania dos estados membros, transferindo-se somente parte do seu poder de legislar ao governo central, responsável pela legislação aplicável a todas as unidades da confederação. Como exemplos mencionam-se os Estados Unidos (durante o período de 1776 a 1787) e a União Europeia.

É federal o Estado se há instâncias subnacionais e nacional, prevalecendo esta sobre aquelas, cada qual detendo competências ou áreas próprias de atuação.

A principal lei do Brasil, a Constituição Federal, dispõe que ele é uma república federativa, integrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, autônomos segundo as características que ela própria estabelece.

Verifica-se uma preponderância da União sobre os demais entes da federação, pois a ela cabe o exercício de atribuições de interesse nacional, assim como o poder de legislar sobre os principais assuntos, destacando-se a sua responsabilidade quanto à soberania nacional e quanto à integração nacional.

Os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para executar serviços públicos de natureza também local; e os Estados têm competências, tanto para legislar quanto para executar serviços públicos, em relação a assuntos que não cabem expressamente à União ou aos Municípios (são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas, estabelece o art. 25, § 1º, Constituição Federal).

A doutrina costuma ainda denominar competências concorrentes as atribuições que a Constituição compartilhou entre a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios, as quais devem ser tratadas de forma coordenada, segundo prevê o seu art. 24.

Esses são, em linhas breves, os principais fundamentos, de natureza política e constitucional, que exprimem o caráter da federação brasileira, na qual há autonomia dos seus entes, com preponderância da União sobre os governos subnacionais e com necessidade de coordenação entre todos, em relação a certos assuntos.

2 Externalidades descritas por Gordon

Os impactos sobre os governos subnacionais oriundos de fatores a eles externos foram estudados por Roger Gordon, que utilizou para designá-los a expressão “externalidades” (Mendes, 2004).

Em síntese apertada, se o governo é centralizado, a decisão sobre os tributos e os bens públicos destinados a prover o bem-estar impõe-se sobre toda a sociedade e, ao menos em tese, considera os interesses de todos os seus súditos. No governo descentralizado, cada instância adota suas próprias decisões de modo isolado, relativamente apenas aos cidadãos que residem em sua própria área territorial. Cada governo local não leva em conta o reflexo de suas decisões fiscais no bem-estar dos cidadãos de outras localidades. Com isso, há impacto de uma decisão sobre municípios que dela não participaram, criando as chamadas externalidades.

Gordon analisa, como externalidades, várias situações, como, por exemplo, o caso do governo local que cria tributo exigível de cidadãos que moram no território de outro governo local. Assim, tais cidadãos pagam por aquele tributo, contribuindo desse modo para o financiamento do serviço público ofertado em outra localidade, serviço que não utilizam (pelo menos em princípio).

Por outro lado, o serviço público oferecido em dado município ou estado pode beneficiar os cidadãos que residem em outro município ou estado. Menciona-se, como exemplo, a preservação ambiental: medidas adotadas por uma localidade, de forma isolada, podem-se refletir positivamente sobre as localidades vizinhas, mas são custeadas apenas por tributos cobrados dos moradores da própria localidade.

Há situação em que determinado serviço público não é prestado por um governo local, que se aproveita da prestação do mesmo serviço, por governo vizinho. É comum, no Brasil, municípios menores se omitirem com relação à saúde, por exemplo, aproveitando-se de serviços oferecidos por municípios vizinhos, maiores, para economizarem os próprios recursos, com o que acabam sobrecarregando a localidade vizinha.

Há, também, situação em que uma comunidade repudia, mediante sobretaxa ou proibição, certas atividades econômicas ou serviços públicos, que são benéficos para a sociedade como um todo, mas causam desvantagens para a localidade em que são realizados. Citam-se,

como exemplos dessas externalidades, as usinas nucleares, os depósitos de lixo e as penitenciárias.

Pode ocorrer, no contexto das decisões descentralizadas, preocupação do governo local somente com os impactos distributivos locais, por ocasião das decisões sobre tributos e gastos.

Tem-se a relação entre a riqueza e a mobilidade dos indivíduos. Sendo eles mais ricos, têm, por exemplo, mais facilidade para se mudarem de residência, indo para outro município, o que reflete na incidência dos impostos. Os governos locais, por isso, podem inclinar-se, às vezes, pela adoção de tributos e a realização de gastos com natureza regressiva; por conseguinte, acabam por estimular os ricos a neles residirem e por afugentar os pobres.

Governos locais, também, dificilmente tomam em conta, quando se decidem por aumentos de alíquotas de seus próprios impostos, dos possíveis impactos que essa elevação de custos pode acarretar sobre a prestação de serviço público por outra localidade.

Os estudos de Gordon revelam a importância e a complexidade das relações entre os governos em uma federação, além dos impactos recíprocos das decisões por eles adotadas. Isso sugere a necessidade de coordenação entre as políticas por eles realizadas, a fim de que efetivamente promovam o bem comum.

3 Competências tributárias, “quem tributa o quê”

A definição sobre a pessoa que deve tributar e sobre a espécie tributária envolve critérios como facilidade de se exportar o tributo; mobilidade da base tributária; e economia de escala na administração do tributo. Sendo maior a facilidade de exportação do tributo ou a mobilidade de sua base de incidência ou, ainda, a economia de escala inerente a sua administração, parece mais apropriado que o governo central seja competente em relação a ele (Mendes, 2004).

Deve-se levar em conta, conforme ressalta o autor apontado, que essa definição não deve causar alocação ineficiente de recursos econômicos; e deve levar em conta a viabilidade administrativa para a cobrança do tributo.

Diretrizes semelhantes são aquelas apontadas por Barbosa et alii (2002), como necessárias para a instituição do sistema tributário em uma federação:

- I) impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são apropriados para os governos locais;
- II) impostos cobrados com base na residência ou no destino, tais como impostos de vendas a varejo, de valor adicionado do tipo consumo, são mais adequados para níveis subnacionais de governo, enquanto impostos cobrados com base na origem, tal como imposto de renda da pessoa jurídica, apropriados para o governo central;
- III) impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal;
- IV) a capacidade fiscal pode ter uma distribuição bastante desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, em geral implementados através do governo central;
- V) a receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir os seus gastos, enquanto o governo federal pode ser capaz de arrecadar mais do que precisa, havendo necessidade de um processo de transferência de recursos vertical.

Um exame sobre os tributos que comumente recaem sobre as tradicionais bases tributárias (consumo, renda e patrimônio) permite avaliar se são apropriados segundo os critérios apontados.

Poucos deles são adequados para serem cobrados pelos governos locais de modo eficiente, surgindo a necessidade de outros instrumentos para a obtenção de recursos para o custeio dos bens e serviços públicos de natureza local. Mendes (2004) destaca que, “na prática, isso significa que os governos locais não são capazes de levantar receitas suficientes para prover os bens públicos sob sua responsabilidade”.

4 Competências materiais ou responsabilidades na provisão dos bens públicos ou “quem faz o quê”

Uma forma para a definição das responsabilidades dos governos locais, consiste na observação quanto ao nível de governo que representa, de forma mais imediata, a área geográfica favorecida pelo bem público: deve ser o responsável pela sua prestação (Santos, 2005).

Com base nisso, afirma-se que os bens e serviços que exprimem natureza local cabem aos governos locais; os que manifestam caráter nacional, ao governo central.

Esses critérios, contudo, nem sempre se mostram suficientes para se definir a responsabilidade, fazendo-se necessário recorrer a outros, como economias de escala; heterogeneidade das preferências locais; externalidades presentes; e capacidade financeira de cada nível de governo, entre outros.

A educação ilustra o conceito apontado. No Brasil, trata-se de serviço que pode ser comercializado no mercado privado, embora a Constituição, reconhecendo sua importância como meio de distribuição de renda, incumba ao Estado o dever de provê-la como direito de todo cidadão. Contudo, em relação à educação primária, especificamente, há várias razões para ser provida pelos governos locais, como a possibilidade de envolver os pais dos alunos na administração da escola com a consequente elevação da qualidade da administração escolar; ou a possibilidade de incorporação de aspectos culturais, inerentes a cada região do território nacional, nos currículos escolares.

Outros critérios entram em cena, se considerados os ensinos secundário e universitário, tornando mais apropriada a atribuição dessas tarefas ao governo central. O número de alunos é menor e o custo é bem mais elevado, com necessidade muitas vezes, de aquisição de equipamentos de laboratório, desenvolvimento de pesquisas e contratação de professores qualificados.

Da realidade apontada, isto é, poucos tributos podem ser arrecadados de modo eficiente pelos governos locais e há encargos públicos cuja prestação é mais eficiente se atribuída a eles, emergem sistemas compartilhados de provimento dos bens e serviços públicos.

Exemplo disso, no caso da educação brasileira, é o ensino fundamental, que abrange a 1ª a 8ª séries, cuja responsabilidade é compartilhada pelos três níveis governamentais. Sob o aspecto administrativo, a União estabelece o currículo; enquanto os estados e os municípios definem a metodologia e o material didático. Quanto ao aspecto financeiro, há um fundo, desde 1998, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, integrado por valores provenientes de todas as esferas governamentais; os estados e os municípios entregam 15% de suas receitas. Os recursos são investidos em cada estado, segundo o número de alunos matriculados; havendo insuficiência em determinado estado para o custeio do mínimo legalmente exigido, é feita uma complementação financeira pela União.

Outro exemplo clássico é a saúde. Assim como a educação, embora possa ser comercializada no mercado privado, pode ser ofertada também pelo Poder Público – inclusive por imposição constitucional – como meio de redistribuição de renda ou por representar, em certas situações, objeto de elevado consumo coletivo. Assim, identificando-se o interesse da sociedade como um todo, surge a necessidade da presença do governo central, coordenando um sistema nacional de saúde com atuação de todos os níveis.

No sistema de saúde, a discussão sobre economia de escala é bastante relevante, ensejando a distribuição das competências entre o governo central e as demais instâncias de poder, intermediárias ou locais. Atividades cuja eficiência aumenta na razão direta da população, como, por exemplo, procedimentos hospitalares mais complexos, recomendam-se atribua à competência do governo central ou intermediário; já o atendimento ambulatorial e as medidas preventivas de educação para saúde remetem à competência local.

As ideias até aqui apresentadas demonstram a importância de compatibilizar-se a capacidade financeira de cada instância governamental com os dispêndios necessários à efetivação das políticas públicas sob sua responsabilidade. A saúde, nesse caso, continua sendo um bom exemplo. Tende-se a atribuir ao governo central a competência para o financiamento das políticas de saúde, que não se harmonizem com a capacidade financeira dos governos locais.

5 Desequilíbrio vertical e transferências financeiras entre os níveis de governo

As definições sobre as espécies tributárias e a distribuição das competências para instituí-las, isto é, sobre “quem tributa o quê”, e a definição das responsabilidades dos governos pela prestação de serviços públicos, ou sobre “quem faz o quê”, levam a concluir que o universo de tributos que podem ser arrecadados de modo eficiente pelos governos locais e estaduais é muito pequeno; enquanto o universo de bens e serviços que devem ser prestados por aqueles governos é muito grande.

A essa diferença entre receitas e despesas dos governos locais a doutrina tem referido como *desequilíbrio vertical*, o qual constitui uma das razões para a realização de transferências de recursos entre os governos, geralmente do central para os estados e municípios e dos estados para os municípios.

As transferências governamentais prestam-se também à tentativa de administrar e atenuar os efeitos das externalidades; e à promoção do desenvolvimento e da redistribuição de renda nas regiões onde se fizer necessário. O mecanismo foi amplamente utilizado pelo constituinte, que estabeleceu transferências da União, em favor dos Estados e Municípios; e dos Estados, em prol dos seus Municípios.

Elas podem ser obrigatórias, se previstas na Constituição Federal ou em leis; ou voluntárias, caso realizadas com base em convênios.

As principais transferências obrigatórias provêm do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, art. 159, Constituição Federal; do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Constituição Federal; do Imposto sobre Produto Industrializado – IPI, art. 159, Constituição Federal; do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, art. 158, Constituição Federal; do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros – IOF, art. 153, § 5º, Constituição Federal; e da Lei Kandir, Lei Complementar nº 87/1996.

Nos anos de 2009 e 2010, os Estados obtiveram receita, respectivamente, de R\$ 270,04 bilhões e R\$ 311,19 bilhões (segundo a Receita Federal); desses totais, respectivamente, R\$ 36,2 bilhões e R\$ 39,02 bilhões provenientes do FPE (segundo a STN). Isso significa que, nos

anos apontados, 13,33% e 12,53%, respectivamente, do total dos recursos à disposição dos estados provieram do FPE.

Na tabela 1, vê-se a relevância do FPE para cada um dos 27 Estados (incluindo o DF). Pelo menos 25% deles obtêm de 30 a 46% de sua Receita Corrente Líquida por meio do FPE. Para o Amapá e Roraima, por exemplo, o FPE se mostra absolutamente necessário, correspondendo, respectivamente, a 46 e 44% da receita. Já para Estados como o Rio de Janeiro e São Paulo, o FPE representa 1,4 e 0,3% da receita de cada um, exprimindo praticamente nenhuma importância.

Tal discrepância resulta do objetivo do FPE, que é redistribuir receita, destinando mais recursos aos Estados com menor capacidade de arrecadação própria.

6 O Fundo de Participação dos Estados – FPE e sua inconstitucionalidade

A Constituição prevê que a União entregará a Estados e Municípios pelos menos quarenta e oito por cento (48%) do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR e sobre produtos industrializados – IPI, dos quais 21,5%, ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE (art. 159, I, a). Prevê, ainda, que lei complementar estabelecerá normas sobre a distribuição dos aludidos recursos, especialmente sobre os critérios de rateio, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados (art. 161, *caput* e inciso II).

O FPE é regulamentado pela Lei Complementar nº 62/1989, que dispõe sobre o cálculo, a entrega e o controle da liberação dos recursos do FPE e do FPM.

Essa lei dispõe que 85% dos seus recursos sejam destinados aos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 15%, aos Estados das regiões Sul e Sudeste (art. 2º, I e II).

Discrimina, além disso, os coeficientes individuais de participação dos Estados no fundo (anexo único da lei), coeficientes que deveriam ser aplicados até 1991 (§ 1º); e prevê que lei específica, a partir de 1992, deveria fixar novos critérios de rateio, com base no censo de 1990 (§ 2º). Não ocorrendo a aprovação dessa lei específica, continuariam valendo os coeficientes indicados no referido anexo (§ 3º).

Os coeficientes previstos no anexo único da LC 62/1989 são fixos. A lei não previu qualquer mecanismo de variação, de modo que, com a evolução das realidades sócio-econômicas dos Estados, ao longo dos últimos vinte anos, deixaram de cumprir, de fato, a sua finalidade constitucional, que deveria ser a promoção do equilíbrio social e econômico entre os Estados.

À medida em que os Estados se desenvolvem, o que ocorre em velocidades diferentes, diminui a necessidade de auxílio proveniente da União e, com base nesse fato, a sua participação no FPE deveria ser reduzida em igual proporção. Em sentido inverso, aqueles que apresentam maior dificuldade deveriam receber mais recursos. O emprego de coeficientes fixos para o rateio é inadequado para a absorção dessas desigualdades.

Os critérios de distribuição do FPE, antes da LC 62/1989, constavam dos arts. 88, 89 e 90 da Lei 5.172/1966 – CTN: 5% deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao território; e 95%, “proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*, de cada entidade participante”. Eram, portanto, coeficientes variáveis, além de relacionados com aspectos da realidade social e econômica dos participantes. Foram, entretanto, tacitamente revogados pela LC 62/1989.

Assim, seguindo as regras anteriores, do CTN, o FPE variava com o decorrer do tempo, beneficiando os Estados cuja população crescia mais rapidamente e cuja renda *per capita* era menor.

Sobrevindo a LC 62/1989, com coeficientes fixos, os Estados com crescimento da população mais acelerado e com menor aumento da renda *per capita* foram prejudicados. Por isso, o objetivo principal estatuído na Constituição, para o FPE, que é redistribuir a arrecadação tributária em prol dos entes menos desenvolvidos em termos econômicos e sociais, deixou de ser atendido.

7 Decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 62, de 1989

Em 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal – STF, a propósito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 845, 1.987, 2.727 e 3.243, declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, Lei Complementar nº 62, de 1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Entre os argumentos utilizados para a adoção da decisão, destaca-se a afirmação de que os coeficientes em vigor não promovem o equilíbrio social e econômico entre os estados, como requerido pelo art. 161, inciso II, da Carta Magna. O Relator, Ministro Gilmar Mendes, afirmou que 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*.

A decisão do STF é a seguinte:

Decisão: O Tribunal julgou procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente apenas a ação direta de inconstitucionalidade 1.987 e, no caso, não aplicou o art. 27 da Lei n. 9.868/99. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Falou pela Advocacia-Geral da União o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. Plenário, 24.02.2010.

O FPE foi criado em 1965, dividido em princípio conforme critérios geográficos (área da unidade federativa e população) e econômicos (inverso da renda *per capita*). Com a promulgação da Constituição de 1988, a Lei Complementar nº 62/1989 estabeleceu percentuais para os repasses aos estados e ao DF, e determinou que, juntas, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem receber 85% do total. Além disso, dispôs – no art. 2º, §§ 1º a 3º –

que os coeficientes a serem aplicados até 1991 seriam os constantes de seu Anexo Único; que, a partir de 1992, os critérios de rateio do fundo seriam fixados em lei específica, com base no censo de 1990; e que, até a aprovação dessa lei específica, persistiriam os referidos coeficientes.

O rateio previsto na LC 62/89 está em vigor, portanto, há mais de vinte anos. Tendo em vista que o FPE deve “promover o equilíbrio socioeconômico” dos estados e do DF (art. 161, inciso II, Constituição Federal), e como os coeficientes de participação estão fixos, já que a revisão dos percentuais, que deveria ter ocorrido em 1991, jamais foi feita, tornaram-se inconstitucionais os critérios (do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989). Todavia, o Supremo manteve a sua aplicação até 31-12-2012, para que o Poder Legislativo dispusesse de um prazo e aprovasse nova lei sobre o tema; a decisão foi proferida em 24-02-2010.

Foram quatro as ações julgadas pelo STF.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.987/DF foi proposta pelos Estados de Mato Grosso e Goiás em face da suposta omissão do Congresso Nacional em regulamentar o art. 161, inciso II, da Constituição Federal. Os critérios que, segundo o comando do art. 161, inciso II, da Constituição, deveriam ser estipulados por lei complementar visando a promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, e que, de acordo com o art. 2º da LC nº 62/1989, vigorariam a partir de 1992, com base em dados apurados no Censo realizado pelo IBGE em 1990, nunca foram devidamente fixados, vigorando até hoje os coeficientes definidos temporariamente na LC nº 62/1989.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 875/DF foi ajuizada pelos Governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, e Santa Catarina contra o art. 2º, incisos I e II, e §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único, da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Os Requerentes afirmam que a citada lei complementar viola o art. 161, inciso II, Constituição Federal, que remete à lei complementar a previsão de normas sobre os critérios de rateio e sobre a entrega dos recursos do FPE e do FPM, objetivando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios; a citada lei complementar não dispõe sobre as normas exigidas pela Constituição, ela prevê coeficientes, mas não critérios de rateio,

descumprindo o seu papel de instrumento equalizador das desigualdades regionais, transgredindo a igualdade entre os estados.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.727/DF, proposta pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul, tem como objeto os §§ 1º, 2º e 3º, todos do art. 2º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, e parte da Decisão Normativa nº 44, de 12 de dezembro de 2001, adotada pelo Tribunal de Contas da União. A lei complementar apontada não estabelece normas sobre os critérios de rateio dos fundos previstos no art. 159, I, da Constituição, consoante exigido pelo art. 161, II, também do Estatuto Fundamental, mas fixa apenas coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal, até o ano de 1991, remetendo à lei específica a definição de critérios de rateio do FPE, a vigorarem a partir de 1992. Omitindo-se o legislador quanto à referida lei específica, os coeficientes estabelecidos na LC nº 62/1989 vigorariam até que sobreviesse a previsão normativa apontada. Além do art. 161, inciso II, Constituição, o seu art. 2º, que institui a independência e a harmonia entre os Poderes, o art. 3º, que prevê os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, e o art. 68, § 1º, que proíbe a delegação de matéria reservada a lei complementar, também estariam sendo violados.

Por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.243/DF foi ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso em face da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, especificamente, contra o § 3º do art. 2º dessa lei. Os argumentos assemelham-se aos apresentados na ADI 1.987. Diferem, entretanto, os pedidos nelas formulados, pois, enquanto nesta – 1.987 – objetiva-se a declaração de inconstitucionalidade por omissão, naquela – 3.243 – o objeto é a declaração de inconstitucionalidade por do inteiro teor da LC nº 62/1989.

O Relator, ao proferir o seu voto, entendeu que havia uma relação de conexão entre as ações mencionadas, determinante do seu julgamento em comum.

Quanto aos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios, constantes do art. 3º da Lei Complementar nº 62/1989, sua fixação é hoje regulada pela Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que revogou expressamente as Leis nºs 71 e 74, que dispunham sobre o mesmo assunto.

E, no tocante aos demais dispositivos da Lei Complementar nº 62/1989, arts. 4º, 5º, 6º e 7º, continuou o Relator, possuem eles natureza eminentemente instrumental – definição de prazos e formas para a entrega dos recursos – não só quanto ao FPE, mas também quanto ao FPM, de modo que formam um sistema normativo também com a Lei Complementar nº 91/1997, a qual, como afirmado, atualmente disciplina o FPM. Portanto, eventual declaração de inconstitucionalidade da totalidade do art. 2º da Lei Complementar nº 62/1989, e tendo em vista a citada revogação do art. 3º, não teria o condão de retirar a importância normativa dos referidos dispositivos legais, isto é, arts. 4º a 7º da LC nº 62/1989.

Com esses fundamentos, o Relator definiu o objeto sob julgamento, reunindo todas as ações de inconstitucionalidade mencionadas, integrado apenas pelo art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e pelo Anexo Único, da Lei complementar nº 62/1989.

Quanto à técnica da decisão, a mera declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 62/1989 causaria a inexistência de *normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos* do FPE. Não haveria meio para a entrega do FPE aos Estados. A questão fundamental para o STF, assim, residia na adoção de uma técnica de decisão apropriada para superar as situações inconstitucionais propiciadas pela omissão legislativa. No caso, omissão parcial resultante da insuficiência da Lei Complementar nº 62/1989 para a manutenção do equilíbrio socioeconômico entre os Estados. Nesse contexto, com base no art. 27 da Lei n. 9.868/99, foi declarada a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo-se sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

O Relator destacou que o art. 161, inciso II, Constituição Federal, remete à lei complementar a previsão de normas sobre os critérios de rateio e sobre a entrega dos recursos do FPE e do FPM, objetivando a promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios. Além disso, o art. 39, parágrafo único, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispõe que o Congresso Nacional deverá votar no prazo de doze meses a lei complementar prevista no art. 161, II. Com base nessas disposições foi editada, em 1989, a Lei Complementar nº 62, que definiu a forma de distribuição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Além disso o Relator destacou o seguinte: **1.** com base na LC nº 62/1989, são aplicados índices previstos inicialmente apenas para os exercícios de 1990 e 1991; **2.** tais índices não decorreram da análise de dados e informações que efetivamente retratavam a realidade socioeconômica dos Estados à época, mas resultaram de acordo entre esses entes federativos, formalizado no âmbito do CONFAZ, com base na média histórica dos coeficientes aplicados anteriormente à Constituição de 1988, quando a apuração se dava tendo como parâmetro os artigos 88 e seguintes do Código Tributário Nacional; **3.** os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios; **4.** o FPE deve ser apto a promover a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes federativos; **5.** os critérios de rateio do FPE devem assimilar e retratar a realidade socioeconômica dos Estados, pois, se o objetivo é atenuar as desigualdades regionais, com a consequente promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados, é necessário que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos públicos (IBGE, por exemplo), possam influir na definição dos coeficientes de participação; **6.** deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes; **7.** a LC nº 62/1989 não atende a tais pressupostos; **8.** ela não retrata a realidade socioeconômica dos entes estaduais, mas produz severas distorções no modelo inicialmente delineado pela Constituição de 1988; **9.** apesar de dispor que 85% dos recursos serão destinados às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a LC nº 62/1989 não estabelece os critérios de rateio exigidos constitucionalmente, apenas fixa, diretamente, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal; **10.** a manutenção de coeficientes de participação fixos há mais de vinte anos revela-se em descompasso com o que determina o art. 161, II, da Constituição.

Assim, o Relator propôs em seu voto que “outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente à exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.”

O STF, como ressaltado, em 24-02-2010, julgou procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99,

declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente).

Em síntese, são os seguintes os fundamentos da decisão do STF: LC deve estabelecer os critérios de rateio do FPE, que deve ser apto a promover a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos Estados; os critérios devem assimilar e retratar a realidade socioeconômica dos Estados, pois é necessário que eles permitam que dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos públicos, possam influir na definição dos coeficientes de participação; deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes; devem ser estabelecidos os critérios, e não apenas fixados, diretamente, os coeficientes de participação.

8 Considerações sobre o FPE e recomendações para o seu aperfeiçoamento

É sempre muito difícil promover mudanças sobre as regras tributárias ou sobre a forma de distribuição dos recursos públicos às unidades da federação. A polêmica em torno dos assuntos compromete a obtenção de acordos.

Como exemplo disso, o Poder Legislativo não consegue aprovar a reforma tributária, em parte porque os Municípios e os Estados desconhecem as reais consequências dela resultantes e temem sofrer perdas em suas receitas. Torna-se impossível qualquer acordo.

A situação apontada indica percalços para a aprovação de novos critérios de partilha do FPE.

Todavia, a decisão do STF, mantendo a vigência das atuais normas do FPE apenas até 31-12-2012, torna imperiosa a adoção de um novo modelo. O consenso deverá ser alcançado, caso contrário, a partir de 2013, não existirá instrumento legal para a transferência dos recursos do fundo, o que traria imenso prejuízo quanto às receitas estaduais e paralisaria a administração pública de vários Estados.

O FPE é uma transferência realizada pela União em favor dos Estados, obrigatória, incondicional, sem contrapartida e redistributiva.

A forma de rateio utilizada tem como vantagens o reforço à autonomia subnacional, pois a transferência não é subordinada a qualquer condição; e a independência de fatores políticos, tendo em vista que as cotas resultam de cálculo definido na lei.

Como aspectos negativos, o fundo tem fraca *accountability*, própria das transferências incondicionais redistributivas, e pouca capacidade de absorver choques, pois decorre de tributos específicos, com percentual constante.

Para se atender à exigência do art. 161, II, da Constituição, isto é, estabelecer critérios de rateio capazes de promover o equilíbrio social e econômico entre os Estados, e com isso observar-se o prazo estabelecido pelo STF, é preciso inicialmente, que se tenha como diretriz a ideia de proporção, de harmonia ou igualdade entre as unidades federativas. Além disso, é preciso que o cálculo de partilha leve em conta dados da realidade de cada Estado, atuais o

máximo possível; com isso, concretizam-se os requisitos social e econômico. As informações empregadas para o cálculo devem ser atuais sob pena de não refletirem a real condição do Estado e de, assim, não se alcançar o equilíbrio colimado. É necessário que a norma estabeleça uma metodologia de cálculo apta para utilizar dados fáticos, apurados periodicamente por órgãos públicos, na definição dos coeficientes de participação. O ideal é que esses dados sejam capazes de mostrar a receita líquida dos Estados, permitindo-se a definição de cotas que pelo menos reduzam a diferença entre a capacidade tributária de cada um deles e a média nacional. Tendo em mira a viabilidade para a aprovação das propostas legislativas, outros critérios podem ser considerados, como, por exemplo, população, território, IDH e renda *per capita*.

A propósito da natureza do FPE, Mendes (2011) faz várias observações concernentes ao significado da expressão “equilíbrio socioeconômico”. As transferências provenientes desse fundo não têm aptidão para elevar a qualidade de vida e a renda *per capita* dos Estados menos desenvolvidos, de modo a que alcancem a média dos mais desenvolvidos ou que se promova a aproximação entre Estados e regiões geográficas. A literatura econômica mostra que o desenvolvimento de regiões retardatárias decorre de investimentos em infraestrutura, que são feitos com maior eficiência pelo Governo Federal, cabendo papel apenas secundário aos governos estaduais. Assim, não se deve esperar que o FPE seja uma ferramenta capaz de reduzir a desigualdade regional de renda.

Além disso, as transferências do FPE não se realizam diretamente a pessoas, mas ocorrem entre unidades da federação, a União e os Estados. Por isso, o fundo não é apropriado para a distribuição pessoal de renda, finalidade para a qual existem meios mais adequados (Programa Bolsa Família; políticas de promoção da educação). Por isso, o FPE não deve ser usado como forma de redistribuição de renda privada (das famílias).

Nesse contexto, o significado do reequilíbrio socioeconômico previsto na Constituição (art. 161, II) há de corresponder à redução das desigualdades das receitas *per capita* dos Estados. Com tal providência, os Estados menos desenvolvidos se aproximariam daqueles mais desenvolvidos, quanto à prestação de serviços públicos, que seriam em maior quantidade e melhor qualidade, e quanto a oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento pessoal, sobretudo em relação à educação e à expectativa de vida.

Assim, os recursos do FPE devem auxiliar os Estados mais pobres, tornando-os capazes de prestar serviços públicos de forma assemelhada aos Estados mais desenvolvidos, sob os aspectos da quantidade e da qualidade, sem a necessidade de aumentar os impostos em valores acima daqueles que refletem a média nacional.

Os critérios de partilha do fundo, como assinalado, podem se restringir às diferenças de capacidade tributária, mas podem abranger território, localização geográfica e população, além de outros.

Rocha (2010) promove análise e simulações concernentes à partilha do FPE. Além de ressaltar a necessidade de o Congresso Nacional se manifestar acerca de novas regras para o fundo, de sorte a que atinja o objetivo previsto na Constituição (art. 161, II), de promover o equilíbrio social e econômico entre os Estados, sugere, como abordagem para início de discussão, os critérios de rateio do FPE previstos no CTN e os empregados para fixar as cotas do FPM – Capitais e da Reserva do FPM.

Os arts. 88, 89 e 90 da Lei 5.172/1966, que institui o Código Tributário Nacional – CTN, são apontados como o exemplo mais importante de coeficientes variáveis. Acham-se tacitamente revogados em razão da superveniência da LC 62/1989.

Nos termos do art. 88, os recursos do FPE serão distribuídos da seguinte forma: 5% proporcionalmente ao território de cada Estado; 95% “proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*” de cada Estado.

Essa disposição legal fundamenta-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 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, conforme as regras do CTN, as cotas do FPE variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e

renda *per capita* menor. A LC 62/1989 previu coeficientes fixos, para serem aplicados transitoriamente, mas que permanecem até hoje. Assim, ao longo do tempo, Estados com maior crescimento da população e menor aumento da renda, em termos relativos, foram prejudicados.

Era prevista uma lista de percentuais, acompanhada de uma lista de respectivos fatores; enquadrava-se o percentual representativo da população do Estado em relação à do Brasil em um dos percentuais daquela lista e, por conseguinte, a ele era aplicado automaticamente o fator correspondente. Igualmente ocorria em relação ao inverso da renda *per capita* do Estado: o enquadramento em uma das categorias listadas ensejava a atribuição do respectivo fator (arts. 89 e 90). Esse mecanismo impedia que o valor das cotas fossem muito baixo ou muito elevado. 95% dos recursos do FPE eram distribuídos proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto desses fatores (art. 88, inciso II).

Hoje, os critérios população e renda *per capita* não são utilizados no cálculo de distribuição dos recursos do FPE, mas valem na partilha do FPM–Capital e da Reserva do FPM.

O FPM-Capital segue as regras do art. 91, inciso I e § 1º, alíneas a e b do CTN. Ele é distribuído similarmente à forma como era o FPE, mencionada: proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no art. 90. Enquadra-se a população do município em uma das categorias listadas e acha-se o fator correspondente; enquadra-se o inverso da renda *per capita* do Estado – em que está o Município – em uma das categorias listadas e acha-se o respectivo fator.

A Reserva do FPM segue as regras do Decreto-Lei 1.881/1981 combinadas com as do CTN. Ele é integrado por 4% dos recursos previstos no art. 91, inciso II, CTN. Destina-se aos Municípios enquadrados no coeficiente individual de participação 4,0, não excluindo o FPM-Interior (art. 91, inciso II).

Sua distribuição é proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, de conformidade com o art. 90 do CTN. Calcula-se o percentual da população de cada Município beneficiário em face da população do conjunto dos

Municípios; liga-se esse percentual a uma das categorias de percentuais listadas, achando-se o fator correspondente. Faz-se a relação entre o inverso da renda *per capita* do respectivo Estado a uma das categorias listadas no art. 90, CTN, encontrando-se o respectivo fator.

As simulações de Rocha (2010) levam em conta a Lei Orçamentária para 2010 (Lei nº 12.214/2010), que estimou em R\$ 42,5 bilhões os valores destinados aos Estados por meio do FPE.

Com base nelas, mantendo-se a destinação de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, foram definidos os coeficientes do FPE, registrando-se que dezessete Estados sofreriam perdas e dez obteriam ganhos. Em termos relativos, os quatro maiores perdedores seriam ES, SE, TO e AP; 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 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).

A partir dos coeficientes do FPE encontrados com base nos cálculos próprios do FPM–Capital e da Reserva do FPM, mantendo-se igualmente a destinação de 85% dos recursos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, os entes prejudicados são 13 e o beneficiados são 14. As maiores reduções relativas continuam atingindo ES, SE, TO e AP, enquanto os maiores aumentos recaíram 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).

Em termos da relação entre o benefício líquido com o FPE em 2006 e o IDH em 2000 de cada Estado, as simulações demonstraram:

a) 1ª simulação: Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, aquinhoados além do devido pela regra atual, estariam entre os perdedores, enquanto a Bahia, situada aquém do devido, estaria entre os ganhadores; já os coeficientes de Alagoas, Maranhão, Paraíba e Piauí, pertencentes aos segundo grupo, ficariam ainda mais desnivelados;

b) 2ª simulação: Acre, Amapá e Tocantins estariam entre os perdedores, enquanto Alagoas, Maranhão e Piauí estariam entre os ganhadores; os desequilíbrios apontados no caso de Roraima, Bahia e Paraíba, a seu tempo, seriam agravados.

Dependendo dos critérios utilizados, o Estado da Bahia pode situar-se entre os principais ganhadores (segundo os critérios do CTN para o FPE) ou entre os principais perdedores (observando-se as classes populacionais do FPM–Capital e da Reserva do FPM).

Essas fórmulas para o rateio do FPE, segundo as regras do CTN e do Decreto-Lei 1.881/1981, podem funcionar como ponto de partida para a reformulação exigida pelo STF, por contemplarem os critérios território, população e renda *per capita* (FPE com base no CTN); e os critérios população e renda *per capita* da unidade da federação (FPM–Capital e Reserva do FPM, com base no CTN e no Decreto-Lei 1.881/1981). Assim, os coeficientes variam em função de dados geográficos e sociais reais, cumprindo – ou, pelo menos, caminhando nesse sentido – a função de equilíbrio entre os Estados.

As referidas simulações mostram que, em qualquer cenário, há ganhadores e perdedores. Isso é um aspecto relevante que não pode ser ignorado. A aprovação de um novo modelo poderia ser incentivada mediante a adoção de regras de transição, com a União prestando auxílio financeiro aos Estados perdedores, que diminuiria gradualmente, à medida em que a nova realidade normativa se consolidasse.

Podem ser lembradas, ainda, várias recomendações feitas por Mendes (2011).

Na utilização do FPE, deve-se buscar apenas a equalização da capacidade fiscal, evitando-se, por exemplo, compensar Estados por terem grandes áreas com reservas ambientais ou grandes responsabilidades ligadas ao patrimônio histórico.

A fixação de percentuais para regiões, como se faz hoje, tem-se mostrado ineficiente.

Mostra-se aconselhável a formação de poupança com o objetivo de prevenção contra pressões políticas em momentos de crise. A providência é necessária por causa do caráter pró-cíclico do FPE, segundo o qual os recursos aumentam na época em que a economia vai bem e

diminuem quando há crise, situação que não é favorável à responsabilidade fiscal; os gastos se elevam naquele momento e há crises financeiras quando os valores do fundo escasseiam.

É preciso evitar regras que estimulem os Estados a, buscando mais recursos do FPE, não arrecadarem os próprios tributos.

A adoção de faixas de renda *per capita* e de população pode causar abruptas alterações nos valores das cotas; pequenas mudanças situam o Estado em uma nova faixa. Como resultado, Estados prejudicados apresentam recursos nos âmbitos administrativo e judicial e pedem ao IBGE a recontagem da população.

Tendo em vista que a renda *per capita* é muito influenciada pelo próprio FPE nos Estados que dele mais dependem, ela acaba não representando um bom indicador de capacidade fiscal, considerada antes do FPE.

Em Estados como o Amapá, Roraima, Acre e Tocantins, há muita dependência do fundo², que repercute fortemente na renda *per capita*. Uma elevação nos recursos do FPE gera uma maior renda *per capita*. Em razão de uma maior renda, diminui a seguinte cota do Estado no fundo; isso, por sua vez, faz a renda *per capita* cair e, então, em momento posterior ocorrerá novo aumento da cota no FPE. Verifica-se que o uso da renda *per capita* como critério para o rateio do fundo causa uma influência contínua do fundo sobre a renda e da renda sobre o fundo e, em decorrência, uma desnecessária variação no valor da cota. Além disso, a renda não se mostra um bom parâmetro para a identificação da capacidade fiscal porque ela já resulta de uma situação na qual estão inseridas as transferências.

O FPE deve ter aptidão para absorver, de forma ágil, alterações abruptas na posição relativa dos Estados quanto a sua capacidade fiscal. Embora possam ser adotadas as regras do CTN, elas não se mostram apropriadas para o ajuste que se mostrar preciso ante a superveniência de alterações no sistema tributário ou na distribuição de outras receitas.

² Vide tabela 1, que relaciona os valores da cota do FPE e da receita corrente líquida de cada Estado, além do percentual do primeiro em relação ao segundo.

Qualquer alteração destinada ao reequilíbrio da distribuição dos recursos do fundo causará perdas e ganhos relevantes. Sob pena de se tornar inviável a aprovação de novas regras como requerido pelo STF, é preciso instituir uma regra de transição entre o atual e o novo modelo de partilha, objetivando-se minimizar perdas imediatas e significativas aos beneficiários do atual sistema de rateio. A União poderia, por tempo certo, suplementar os recursos dos Estados que, com as novas regras, passassem a receber valores inferiores em relação ao que recebiam com as regras antigas.

Segundo a proposta de Mendes (2011), o FPE seria um instrumento de equalização parcial das receitas, baseado exclusivamente nas diferenças entre as receitas *per capita* dos Estados, que captaria o desequilíbrio socioeconômico aludido no art. 161, II, Constituição. Para se identificar as diferenças de capacidade fiscal entre os entes da federação, deveria ser utilizado o meio mais direto possível, que é a diferença entre a receita de um Estado e a média nacional. Se, por exemplo, três Estados possuísem, respectivamente, receitas – excluída a resultante do FPE – de 10, 20 e 30 reais, o primeiro deles receberia do fundo uma cota maior e o último uma cota menor. Cuida-se de fórmula usada, por exemplo, pelo Canadá e pela Austrália, refletindo o modo mais direto de suplementar a receita fiscal dos entes com menor capacidade de arrecadação. Haveria risco de ocorrer o relaxamento na arrecadação de impostos, com o propósito de obtenção de uma cota mais elevada do fundo. Utilizar-se-ia, no cálculo, a receita do Estado do ano anterior, ou de anos anteriores, com o que haveria um período de tempo entre a diminuição da receita e a elevação da cota. Além disso, a compensação poderia ser parcial, vindo a perda de um real a assegurar menos que isso como adicional no fundo. Por fim, a Receita Corrente Líquida, como definida na Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ser adotada no cálculo. Como os Estados têm interesse em que essa receita seja o máximo possível elevada, pois ela é usada como limite máximo para despesa de pessoal e de endividamento público, não existiria mais interesse em subestimar a receita com o fim de receber maior cota do FPE.

9 Projetos de lei complementar da Câmara dos Deputados sobre o FPE

9.1 Relatórios

O PLP 223/2012 promove alteração do art. 2º da LC 62/1989, acrescenta-lhe o art. 2º-A e revoga os arts. 86 a 89 e 93 a 95 da Lei 5.172/1966 – CTN.

No art. 2º, é prevista a regra de que nos anos de 2013 a 2017 cada Estado receberá, a cada decêndio, cota do FPE igual à recebida no correspondente decêndio em 2012, corrigida pelo IPCA. A parcela que superar a soma dos valores entregues segundo a mencionada regra será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação, resultantes da combinação de fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita* do Estado beneficiário. Há, ainda, regras definindo os fatores e explicitando a forma de sua soma, e disciplinando os coeficientes.

A partir de 2018 os recursos do FPE serão entregues, a cada decêndio, proporcionalmente a coeficientes individuais de participação, resultantes da combinação de fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita* do Estado beneficiário. São definidos os fatores e a forma para a sua soma, além de regras sobre os coeficientes.

O PLP 217/2012 está apensado ao 565/2010. Estabelece que, a partir de 2013, 48% do FPE serão distribuídos levando-se em conta o IDH de cada Estado e aquilo que falta para que alcance o IDH da ONU³; e 48%, segundo estimativa da população, observando-se critérios que especifica; 2% serão destinados à premiação de Estados que alcançarem elevação do IDH; e 2% serão destinados a Estados que necessitarem de ajuda fiscal emergencial em razão de queda da arrecadação federal em virtude de crises econômicas.

³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. O PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, publica anualmente o cálculo do IDH de grande parte dos países do mundo. PNUD – Brasil: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>

O projeto dispõe que nenhum Estado poderá receber cota maior que 20% do FPE, caso em que o valor excedente deverá ser distribuído na forma já apontada. Define os prazos para os repasses; fixa a competência do IBGE para calcular o IDH dos Estados segundo os critérios que explicita; institui pena para o Estado que não obtiver elevação do IDH a cada ano; e revoga os artigos 88 a 90 do CTN, entre outras providências.

O PLP 565/2010 (apensado ao 458/2009, que trata do FPM) altera o art. 2º da LC 62/2989, dispondo que a participação de cada Estado no FPE será o percentual que lhe corresponder na soma dos coeficientes representativos do inverso da renda per capita de todas as unidades.

Segundo o PLP 160/2012 (apensado ao 458/2009, que trata do FPM), o art. 2º da LC 62 fica alterado para dispor que 50% do FPE serão distribuídos aos Estados, levando-se em conta a proporção entre suas respectivas populações e a população total do País; 20%, proporcionalmente à participação do inverso da renda *per capita* de cada Estado em relação à soma do inverso da renda *per capita* de todos os Estados; 15%, proporcionalmente à participação do inverso do IDH de cada Estado em relação ao somatório do inverso do IDH de todos os Estados; 10%, proporcionalmente ao território de cada Estado em relação ao território do País; e 5%, proporcionalmente à participação relativa dos coeficientes de receita tributária em relação à receita total de cada Estado, ponderado pelo somatório dos coeficientes de todos os Estados.

Prevê a criação de um fundo, pela União, com 2% dos recursos do FPE, que durará 10 anos, destinado a atenuar reduções no valor dos repasses aos Estados decorrentes das regras apontadas.

Consoante o PLP 152/2012 (apensado ao 135/2012), 20% dos recursos do FPE destinam-se às regiões Norte e Nordeste, sendo, desse total, 5% proporcionais ao território de cada Estado; e 95% proporcionais a um coeficiente individual de participação de cada Estado, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*.

80% destinam-se a todos Estados, sendo 5% proporcionais aos respectivos territórios; e 95% proporcionais a um coeficiente individual de participação, resultante do

produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda *per capita*.

Há a especificação de faixas de população (percentual que a população do Estado representa frente à população do País) e a atribuição dos respectivos fatores; como há a definição de índices relativos à renda *per capita* do Estado com os correspondentes fatores. Iguais normas são definidas para as regiões Norte e Nordeste.

O PLP 135/2012 (apensado ao 565/2010, já referido) dispõe que, a partir de 2013, os recursos do FPE serão distribuídos aos Estados proporcionalmente ao coeficiente individual de participação de cada um deles, resultante do produto do fator da população, adicionado do fator da população com renda familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo, pelo fator do inverso da renda *per capita*.

O fator da população será calculado tendo por base o percentual da população de cada Estado em relação à população do País. Há várias faixas de percentuais com a atribuição dos respectivos fatores.

Há, também, o fator da população com renda familiar *per capita* de até um quarto de salário mínimo, calculado com dados do IBGE, coletados no censo de 2010. Também são discriminadas faixas às quais se ajustam o inverso da renda *per capita* de cada Estado, seguidas de respectivos fatores.

O PLP 129/2012 estabelece que 80% do FPE serão distribuídos aos Estados com renda *per capita* inferior à média nacional; 10%, àqueles que a tenham igual ou superior à média nacional; 8% serão destinados, em partes iguais, aos Estados mais populosos entre aqueles com renda *per capita* inferior à média nacional, integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 2% serão destinados aos Estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

O PLP 107/2011 prevê que os recursos do FPE serão distribuídos igualmente entre os Estados. Um terço, proporcionalmente à soma dos valores dos tributos recolhidos pela União no território do respectivo Estado; um terço, proporcionalmente à população e ao território de cada Estado; e um terço, igualmente para utilização nos programas de combate à pobreza.

O PLP 97/2011 altera o art. 2º da LC 62/1989, dispondo que fica atribuído aos Estados coeficiente individual no FPE segundo o seu número de habitantes.

9.2 Considerações

Não é possível ignorar a dificuldade que existe para se promoverem mudanças sobre as regras tributárias ou sobre a forma de distribuição dos recursos públicos às unidades da federação. A polêmica em torno dos assuntos compromete a obtenção de acordos; ou, por outro lado, a aprovação depende da convergência de ideias.

Todavia, o consenso há de ser alcançado, sob pena de restarem as transferências de recursos do FPE sem o amparo legal estatuído na Constituição. Como ressaltado, o STF estipulou o dia 31/12/2012 como a data limite para a instituição de novo modelo de partilha dos recursos do FPE.

Nesse sentido, observa-se a constância de dois atributos nos projetos, traduzidos na ideia de que os coeficientes não podem ser fixos; e na ideia de que deve haver proporção no rateio. São elementos relevantes, que podem ser considerados como um ponto de partida, pois correspondem à noção de equilíbrio, que é exigido pela Constituição.

1) Há no PLP 223/2012 regras de transição, que valeriam de 2013 a 2017, e regras para serem aplicadas a partir de 2018.

- Inconstitucionalidade.

No primeiro caso, os Estados continuariam a receber os mesmos valores recebidos em 2012, corrigidos pelo IPCA. A parcela que superar a soma dos valores entregues segundo a mencionada regra será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação, resultantes da combinação de fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita* do Estado beneficiário.

A regra de transição, no caso, estenderia a inconstitucionalidade apontada pelo STF por mais 5 anos, adiando-se o problema.

A partir de 2018 os recursos do FPE serão entregues, a cada decêndio, proporcionalmente a coeficientes individuais de participação, resultantes da combinação de fatores representativos da população e do inverso do PIB *per capita* do Estado beneficiário. São definidos os fatores e a forma para a sua soma, além de regras sobre os coeficientes.

- População.

As regras do FPE com base no CTN previam, como elementos para o cálculo de rateio, o território, a população e a renda *per capita*, que correspondem aos critérios clássicos de demanda por serviços públicos.

As cotas variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e renda *per capita* menor.

- Renda *per capita*.

Como afirmado, o uso da renda *per capita* como meio de partilha mostra-se problemático. A elevação do FPE eleva também a renda *per capita*; e isso causa, no ano posterior, diminuição no FPE, com consequente diminuição da renda *per capita* e assim por diante, em um processo de iteração de crises indesejadas e desnecessárias.

Apesar desse aspecto, o FPE era partilhado segundo as regras do CTN (arts. 88, 89 e 90), com base nos critérios território, população e renda *per capita* de cada Estado. Essas regras são apontadas como o exemplo mais importante de coeficientes variáveis.

Conforme as regras do CTN, as cotas do FPE variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e renda *per capita* menor.

O critério renda *per capita* pode informar a proporção que deve haver no cálculo; o problema apontado, segundo o qual o FPE e a renda causam impactos recíprocos, pode ser resolvido de outro modo, sem necessidade de mera rejeição do critério. Talvez a combinação do referido critério com um ou vários outros possa minimizar o problema.

2) O PLP 217/2012 utiliza basicamente (para 96% dos recursos do fundo) os critérios IDH e população. Além disso, 2% serão destinados à formação da Provisão de

Compensação e Premiação de Boa Gestão – **PPBG**, para compensar e premiar as unidades federadas que fizerem evoluir o seu IDH; e 2% serão destinados à formação da Provisão Contingencial de Restrições Econômico Fiscais – **PCRef**, para suprir de recursos as unidades federadas que requererem ajudas fiscais emergenciais, em razão de queda da arrecadação federal provocada por crises econômicas.

- IDH.

O IDH utilizado é o da ONU, tendo como parâmetro o IDH da Noruega, de 2010. O IBGE divulgará, todo ano a partir de 2014, o IDH dos Estados, seguindo os critérios do PNUD e a metodologia que o próprio projeto aponta. O IBGE sofrerá perda de 10% de sua verba anual em favor do Tesouro Nacional, como pena pecuniária, caso não publique anualmente as informações previstas no projeto.

O IDH é um índice que pouco se altera com o decurso do tempo. Depende de dados censitários (hoje atualizados a cada 10 anos; o projeto pretende que sejam a cada ano). É calculado por organismo internacional, não sendo submetido à aprovação por entidade pública nacional.

Pode-se questionar o porquê de se preferirem os índices do PNUD em lugar de outros, como de diminuição de poluentes ou do trabalho infantil ou da criminalidade, etc.

É louvável que se pretenda fomentar a elevação da qualidade de vida. Todavia, uma das características mais importantes do FPE é que se trata de uma transferência incondicional, isto é, cujas decisões sobre o seu uso submetem-se exclusivamente às preferências locais. Em razão disso, parece questionável que o legislador federal estabeleça mecanismos que possam interferir na autonomia local para aplicar os seus recursos; o governo federal estaria decidindo questões que incumbem ao governo estadual, o que poderia até mesmo ser considerado inconstitucional, pois as competências fixadas na Constituição estariam sendo desrespeitadas. Há outros instrumentos que podem ser usados para se elevar a oferta de saneamento básico, como, por exemplo, a diminuição da carga tributária sobre os investimentos das empresas estaduais de saneamento ou a instituição de subsídios federais destinados a programas de aumento da eficiência e diminuição de perdas na rede de distribuição de água.

- População.

A população e a renda *per capita* calculam-se com base em estimativas do IBGE. A real contagem da população ocorre, hoje, somente de cinco em cinco anos (por meio de censos ou contagens populacionais). É frequente os Estados questionarem, administrativa e judicialmente, a estimativa realizada pelo IBGE. Como resultado, o IBGE fica sobrecarregado com revisões de estimativas, sem contar com metodologia diversa para a recontagem da população. Além disso, a apreciação dos recursos requer certo tempo, com o que parte das receitas do fundo pode ficar contingenciada, em prejuízo de todos, não apenas do Estado recorrente, mas também dos demais. É aconselhável, assim, o uso de critérios que não causem súbitas alterações nas cotas.

Nesse caso, são lembradas também as regras do FPE com base no CTN.

Elas previam, como elementos para o cálculo de rateio, o território, a população e a renda *per capita*, que correspondem aos 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 a população, mais demandada será, por exemplo, a saúde pública, e quanto menor a renda, menor será a capacidade de arrecadação tributária do ente.

Conforme as regras do CTN, as cotas do FPE variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e renda *per capita* menor.

- Premiação por boa gestão; fundo para ajudas emergenciais.

No caso, 2% seriam destinados à Provisão de Compensação e Premiação de Boa Gestão – **PCPBG**, em benefício das unidades federadas que fizerem evoluir o seu IDH. Aplicam-se ao caso os comentários já acima expendidos a respeito do emprego do IDH como critério de distribuição.

Outros 2% seriam destinados à formação da Provisão Contingencial de Restrições Econômico Fiscais – **PCRef**, para suprir de recursos as unidades federadas que

requererem ajudas emergenciais, em razão de queda da arrecadação federal provocada por crises econômicas.

Mostra-se aconselhável a formação de poupança com o objetivo de prevenir a redução de recursos disponíveis em momentos de crise. A providência é necessária por causa do caráter pró-cíclico do FPE, segundo o qual os recursos aumentam na época em que a economia vai bem e diminuem quando há crise, situação que não é favorável à responsabilidade fiscal; os gastos se elevam naquele momento e há crises financeiras quando os valores do fundo escasseiam.

3) O PLP 565/2010 adota critério que privilegia os Estados com menor renda *per capita*, pretendendo, com isso, promover o equilíbrio referido no art. 161, II, da Constituição.

Aplicam-se ao caso os comentários ao PLP 223/2011; e item População, nos comentários ao PLP 217/2012.

4) O PLP 160/2012 usa os critérios que havia no CTN, acrescidos do IDH e da receita tributária. A distribuição de 50% do fundo levará em conta o tamanho da população de cada Estado comparado com o tamanho da população do País; renda *per capita* (20%), IDH (15%), território (10%) e receita tributária (5%). Somente 5% do FPE levaria em conta a proporção entre a receita tributária de cada Estado e a média nacional.

Sobre o assunto, vejam-se os comentários sobre o PLP 223/2012; itens IDH e População, comentários sobre o PLP 217/2012.

- Território.

Quanto ao território, as regras do FPE com base no CTN previam, como elementos para o cálculo de rateio, o território, a população e a renda *per capita*, que correspondem aos 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 a população, mais demandada será, p. ex., a saúde pública, e quanto menor a renda, menor será a capacidade de arrecadação tributária do ente.

Conforme as regras do CTN, as cotas do FPE variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e renda *per capita* menor. Isso parece corresponder à exigência constitucional de que o rateio promova o equilíbrio, afinal, os coeficientes são móveis e os critérios atendem à noção de proporção. A combinação de vários critérios poderia minimizar os problemas apontados em relação aos critérios população e renda *per capita*.

- Receita tributária:

A receita tributária seria o fundamento para a distribuição de 5% dos recursos do FPE. Esse critério possivelmente seja o mais adequado para o rateio do fundo. A redução das desigualdades das receitas *per capita* entre os Estados pode ser apontada como um dos aspectos que definem o conceito de reequilíbrio socioeconômico previsto na Constituição (art. 161, II). Para se identificarem as diferenças de capacidade fiscal entre os entes da federação, deveria ser utilizado o meio mais direto possível, que é a diferença entre a receita de um Estado e a média nacional. Com tal providência, os Estados menos desenvolvidos se aproximariam daqueles mais desenvolvidos, quanto à prestação de serviços públicos, que seriam em maior quantidade e melhor qualidade, e quanto a oportunidades mais igualitárias de desenvolvimento pessoal, sobretudo em relação à educação e à expectativa de vida.

5) No PLP 152/2012 são reservados 20% do FPE para as regiões Norte e Nordeste. Quanto aos outros 80%, 5% caberiam aos Estados, proporcionalmente ao seu território; e 95%, seriam distribuídos em função de coeficientes individuais de participação, resultantes do produto de fatores ligados à população e à renda *per capita*.

Tais fatores são distribuídos em categorias, nas quais há limites máximo e mínimo de percentuais, em função da proporção populacional em relação à população total do País; em função do inverso do índice relativo à renda *per capita*; e em função da sua proporção populacional em relação à população das regiões Norte e Nordeste.

Os critérios são: percentual específico para regiões menos favorecidas; territorial; população e renda *per capita*.

- 20% do FPE para as regiões Norte e Nordeste.

Em princípio, o FPE deveria ser utilizado especificamente para reduzir as diferenças de capacidade fiscal, não para outras compensações. Nesse caso, o FPE deve exprimir com clareza as diferenças quanto à capacidade fiscal dos Estados, sendo capaz de acompanhar as alterações em suas posições relativas, e essa destinação de 20% para as regiões indicadas perturba essa regra básica.

- Inconstitucionalidade.

Outro problema decorrente do percentual de 20%, referido, é que ele representa um coeficiente fixo de definição de valores para as regiões Norte e Nordeste. Se hoje esse percentual pode ser defensável, em favor das citadas regiões, com o decorrer do tempo isso pode mudar. A ideia de proporção parece mais bem atendida se os critérios móveis forem aplicados a todos os Estados, sem distinção de percentuais para regiões ou Estados específicos. Esse critério pode, assim, sofrer contestação quanto à sua constitucionalidade, por contrariar o disposto no art. 161, II, Constituição.

- Faixas de população.

Além disso, há a adoção de faixas de população e de renda *per capita*, à semelhança do que fazia o CTN. Como já visto neste trabalho, essa modalidade de critérios pode provocar mudanças drásticas nos coeficientes de participação.

Não há negar, porém, que esse critério atende ao comando constitucional, no ponto.

6) No PLP 135/2012, o coeficiente individual de participação de cada Estado, distribui-se também em faixas, levando em conta a população com renda familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo e a renda *per capita*, tomada pelo seu inverso.

7) O PLP 129/2012 estabelece que 80% do FPE serão distribuídos aos Estados com renda *per capita* inferior à média nacional; 10%, àqueles que a tenham igual ou superior à média nacional; 8% serão destinados, em partes iguais, aos Estados mais populosos entre aqueles com renda *per capita* inferior à média nacional, integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 2% serão destinados aos Estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.

Nos termos propostos, 80% iriam para 18 Estados e 10% para os 7 restantes. Lista dos Estados brasileiros classificados por rendimento mensal total domiciliar *per capita* nominal em 2010⁴, segundo o IBGE, mostra o Brasil com renda *per capita* de R\$ 668,00; 18 Estados em posições abaixo desse valor; e 7 Estados em posições acima.

Os destinatários dos 8% são os Estados mais populosos das regiões apontadas. A especificação dessas regiões traduz um coeficiente fixo, situação que contraria o art. 161, II, CF.

A distribuição de 2% para Estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável, contraria a natureza da transferência, que é incondicional; além de representar decisão em âmbito federal sobre assunto de competência do Estado. Isso pode ter repercussão sob o ponto de vista da constitucionalidade, com possível ofensa ao art. 159, I, a, e dispositivos sobre competências da União e dos Estados, Constituição.

Aplicam-se ao caso os comentários sobre Renda *per capita*, PLP 223/2012; IDH e População, PLP 217/2012.

8) O PLP 107/2011 dispõe que um terço dos recursos do FPE será distribuído proporcionalmente à soma dos valores dos tributos recolhidos pela União no território do respectivo Estado; um terço, proporcionalmente à população e à área territorial do Estado; e um terço, igualitariamente para uso nos programas de combate à pobreza dos respectivos Estados.

- Inconstitucionalidades.

A primeira regra parece significar que, inicialmente, os valores dos tributos recolhidos pela União no território de um Estado guardam proporção com os valores dos tributos por ela recolhidos nos territórios de todos os Estados; nessa mesma proporção cada Estado participará do FPE. A ideia é que os Estados que contribuem mais com impostos (a União arrecada mais tributos em seus territórios) recebam mais do fundo; e aqueles que contribuem

⁴ www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/tabelas_pdf/tab16.pdf

menos, recebam menos. Esse não parece um critério adequado para a aferição do desenvolvimento do Estado e o estabelecimento, a partir dessa informação, de uma proporção com o fundo.

O projeto também prevê a distribuição igualitária de um terço dos recursos do FPE, para uso nos programas de combate à pobreza dos respectivos Estados. Isso não se coaduna com o escopo do fundo. O emprego do FPE para a realização de políticas públicas diferentes da simples equalização da capacidade fiscal pode não se mostrar vantajoso. Cabe também neste caso ponderar sobre a adequação de se atribuir à União competência para definir a aplicação dos recursos provenientes do fundo.

9) O PLP 97/2011 altera o art. 2º da LC 62/1989, dispondo que fica atribuído aos Estados coeficiente individual no FPE segundo o seu número de habitantes. Essa disposição revoga tacitamente o anexo único da lei apontada, que traz a lista dos Estados e seus respectivos coeficientes individuais de participação no FPE. Assim, Estados menos populosos recebem menos e mais populosos recebem mais do FPE.

Como visto, a reformulação do FPE corresponde a uma determinação do STF e precisa ser efetivada até 31 de dezembro de 2012, caso contrário não haverá instrumento legal que viabilize a transferência dos recursos aos Estados. O atendimento à decisão judicial propicia ao legislador federal uma ocasião favorável para o aperfeiçoamento do FPE, que pode se tornar mais eficiente e promover um equilíbrio maior e mais efetivo entre os Estados, como requerido pelo art. 161, inciso II, Constituição.

A decisão do STF traduz a exigência de se instituírem critérios móveis, relacionados às diferenças sociais e econômicas entre os Estados, que não permitam a cristalização dos valores das cotas.

Os projetos de lei complementar que tramitam na Câmara dos Deputados, que têm por objeto o FPE, satisfazem à referida exigência, prevendo critérios móveis e estabelecendo, sobretudo com os critérios população, renda *per capita*, e território, a proporção ou equilíbrio entre os Estados.

Como visto, há algumas situações que não se mostram constitucionais ou coerentes, mas as proposições podem ser objeto de aprimoramento no transcurso do processo legislativo.

Na verdade, as proposições, consideradas em sua generalidade, adotam basicamente os critérios clássicos de demanda por serviços públicos, que são a população, o território e a renda *per capita*, antes adotados pelo CTN (artigos 88, 89 e 90, tacitamente revogados pela LC 62/1989).

A fórmula para o rateio do FPE, segundo as regras do CTN, pode ser utilizada para o atendimento à exigência feita pelo STF, por contemplar os critérios território, população e renda *per capita*. Os coeficientes variam em função de dados geográficos e sociais reais, cumprindo a função de equilíbrio entre os Estados.

O quadro a seguir mostra, de forma simples, o perfil básico dos projetos, e a recorrência dos critérios mencionados, que aponta para ideias comuns, que podem servir para o alcance de consenso para a aprovação da norma desejada, instituidora de novo modelo de partilha do FPE.

Perfil básico dos projetos

Critério	Receita <i>per capita</i>	População	Território	IDH	Receita tributária	Abrigar unidades de conservação da natureza ou terras indígenas
PLP						
223/2012	x	x				
217/2012		x		x		
565/2010	x					
160/2012	x	x	x	x	x	
152/2012	x	x	x			
135/2012	x	x				
129/2012	x	x				x
107/2011		x	x		x	
97/2011		x				

CONCLUSÕES

A parte teórica sugere e os números indicados demonstram a relevância das transferências promovidas por meio do FPE (destaca-se a tabela 1).

Os coeficientes utilizados para o cálculo de partilha dos recursos desse fundo foram aprovados em 1989 e jamais foram revistos.

Em razão disso, o STF declarou a inconstitucionalidade das normas correspondentes, previstas na LC 62/1989, mantendo-as vigentes até 31 de dezembro de 2012, à guisa de apelo ao legislador para que promova, até esse prazo, a adequação normativa.

Na Câmara dos Deputados há nove projetos de lei complementar versando sobre novo modelo de partilha do FPE.

Duas ideias básicas informam essas propostas, em consonância com a determinação da Corte Suprema: os coeficientes não podem ser fixos; deve haver proporção no rateio. São elementos relevantes, que podem ser considerados como um ponto de partida, pois correspondem à noção de busca de equilíbrio, fundamento constitucional do próprio fundo.

Adotam-se os critérios clássicos de demanda por serviços públicos, que são o território, a população e a renda *per capita*. Além desses, cogita-se também do IDH e da receita tributária estadual. Em alguns casos, são empregadas faixas, de população ou renda, com atribuição de fatores.

No quadro *Perfil básico dos projetos*, incluído na seção anterior, verifica-se que um possível consenso pode ser alcançado com o uso dos critérios clássicos de demanda por serviços públicos. Praticamente todos os projetos utilizam o critério população, grande parte deles prevê a renda *per capita*, e três, o território.

Há semelhança entre alguns dos projetos e as regras do CTN sobre o FPE, revogadas tacitamente pela referida lei complementar. Na estrutura do CTN, as cotas do FPE variavam ao longo do tempo, beneficiando os Estados com área maior, crescimento da população mais acelerado e renda *per capita* menor. Conseguiram, assim, dar cumprimento ao disposto no art. 161, II, Constituição, estabelecendo o equilíbrio social e econômico entre os Estados.

Em qualquer cenário, há ganhadores e perdedores, o que sinaliza para a possibilidade de resistências, em nível político, à aprovação das necessárias mudanças. Um incentivo talvez seja necessário, nesse contexto, e poderia vir sob a forma de auxílio financeiro temporário da União para os Estados perdedores, que diminuiria gradualmente, à medida em que a nova realidade normativa se consolidasse.

Sugere-se a realização de estudo similar em relação aos projetos de lei complementar do Senado sobre o FPE, à vista da aludida decisão do STF.

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: Mendes (2011).

(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

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Políticas Públicas Sociais**, São Paulo – SP, v. 18, n. 2, p. 17-26, Abr-Jun. 2004.

Disponível em:

<<http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5065>> Acesso em: 30 mar. 2012.

BARBOSA, Fernando de Holanda. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças (capítulo 16). In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (organizadores). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em: 13 dez. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 13 dez. 2012.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981**. Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De11881.htm. Acesso em: 13 dez. 2012.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm. Acesso em: 13 dez. 2012.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011, 2ª reimpressão.

MENDES, Marcos. TD 96 – Fundo de participação dos Estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. **Textos para discussão – Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília – DF, Jun. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD96-MarcosMendes.pdf. Acesso em: 12 dez. 2012.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal (capítulo 22). In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (organizadores). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ROCHA, C. Alexandre A. TD 71 – Rateio do FPE: análise e simulações. **Textos para discussão – Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília – DF, Jun. 2010. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD71-C.AlexandreRocha.pdf. Acesso em: 12 dez. 2012.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia, Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**. V. 15, N. 1, 2005.

Disponível em: <<http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/novaeconomia/issue/view/68>>

Acesso em: 17 dez 2012.