

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE -
FACE
CURSO CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GUILHERME CAMARGO DOS SANTOS

FPE – O QUE ERA, O QUE SERÁ E O QUE PODERIA SER.

BRASÍLIA,

2014

GUILHERME CAMARGO DOS SANTOS

PFE – O que foi, o que será e o que poderia ser.

Monografia apresentada no curso de graduação da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, para conclusão do curso de Ciências Econômicas.

Brasília,

2014

SANTOS, Guilherme Camargo.

Monografia: FPE – O que foi, o que será e o que poderia ser.

Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia - FACE

Orientador: Vander Mendes Lucas

Examinador: Moisés de Andrade Resende Filho

Palavras-Chave:

1. FPE
2. Federalismo Fiscal

GUILHERME CAMARGO DOS SANTOS

FPE – O que foi, o que será e o que poderia ser.

Monografia apresentada no curso de graduação da Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, para conclusão do curso de Ciências Econômicas.

Data da defesa: 24 de fevereiro de 2014

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Moisés da Andrade Rezende Filho

RESUMO

Esse trabalho tem como objetivo analisar as mudanças apresentadas em torno do FPE (Fundo de Participação do Estados), que é uma transferência governamental e tem como função igualar socioeconomicamente os estados da federação. Essa transferência é regulamentada, pela Lei Complementar 62 de Dezembro de 1989, onde define porcentagens fixas para cada Estado no recebimento do FPE, está em vigor e deve permanecer até dezembro de 2015, a lei que irá substituí-la, é a Lei Complementar 143, que foi votada em 23 de Julho de 2013 e entrará em vigor em Janeiro de 2016, nela encontramos a nova base cálculo para o FPE e a forma de repasse da verba e estudaremos também uma proposta de atualização da lei desenvolvida por BOUERI, Rogério; SACHSIDA, Adolfo E BORGES, Clarissa, 2013.

O fator motivador dessa mudança na legislação foi a determinação do Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no 875 de 2010, que decretou a inconstitucionalidade da Lei Complementar 143, pois considerou que a atual tabela de coeficientes fixos para rateio dos recursos entre os 27 estados do país não atende ao preceito constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre essas unidades, comprometendo o pacto federativo.

Sumário

Capítulo 01: Histórico do FPE (Fundo de Participação dos Estados)	07
1.1 Introdução	07
1.2 Problemas com apresentados pela Lei Complementar 62.....	08
1.3 . <i>Lei Complementar N º 143 de Julho de 2013</i>	10
1.4 Análise da lei <i>N º 143 de Julho de 2013</i>	15
Capítulo 02: Entendendo a proposta alternativa de partilha feita por Boueri, Sachsida e Borges (2013).....	18
2.1 Idéia da proposta.....	18
2.2 A proposta.....	18
2.3 Análise da proposta	23
2.4 Considerações	28
Capítulo 03: Conclusões.....	31
Bibliografia	34
Apêndice	36

Capítulo 01 – Histórico do FPE (Fundo de Participação do Estados)

1.1 Introdução

Em países onde vigora o regime federativo, existem mecanismos que permitem a distribuição de recursos entre as unidades federativas de esferas diferentes, as chamadas transferências governamentais, mais especificamente, transferências verticais, por se tratar de esferas diferentes, que podem basear-se em alguns princípios. Quando as UFs apresentam acentuada assimetria socioeconômica, como no caso brasileiro, o princípio norteador da distribuição de recursos federativos é o da equidade federativa, tendo como objetivo prover a todos os cidadãos, independente do estado que se encontre o mesmo nível de serviços públicos, mas com a assimetria das federações nem todas dispõem de recursos suficiente para suprir essas necessidades sociais, este é o chamado gap fiscal, problema esse que pode e deve ser sanado com transferências federativas, ou seja, esse tipo de transferência, tem como objetivo igualar socioeconomicamente os entes da federação.

No caso brasileiro há o FPE (Fundo de Participação dos Estados), que foi instituído, na Federação brasileira, em 1965. Inicialmente, o FPE era constituído por 10% da arrecadação dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) e imposto de renda (IR), tendo sua regulamentação a partir de 25 de outubro de 1966, com o Código Tributário Nacional e começou a ser distribuído em 1967, sendo alterado pelas Constituições Federais de 1967 e 1988, onde houve o aumento gradativo do percentual de participação do FPE no IR e IPI de 14% até 21,5%, à partir de 1993, que seriam repassados aos estados, de acordo com critério proporcional à sua população e área territorial e inversamente proporcional à sua renda per capita.

Mas à partir Lei Complementar 62 de Dezembro de 1989, os coeficientes ne redistribuição desse fundo, foram alterados para valores fixos, pois teoricamente essa lei deveria ser revista e mudada até 1991, fato que não aconteceu, assim, desde então, os coeficientes estão fixos em um mesmo valor.

1.2 Problemas apresentados pela Lei Complementar 62.

A última decisão do Congresso, em 89, gerou uma divisão com problemas, pois não acompanha a dinâmica social e econômica dos Estados, e sendo assim não segue os critérios legais que existiam anteriormente, quais eram, população, inverso da renda per capita e área geográfica, pois suas proporções estão congeladas desde 1991, no seguintes valores ilustrados na tabela 1.

Fpe - Coeficientes de participação de acordo com a Lei Complementar 62/89		
Ordem	Unidade da Federação	Coeficiente
1	Acre	3,42
2	Alagoas	3,41
3	Amapá	2,79
4	Amazonas	6,11
5	Bahia	2,82
6	Ceará	2,48
7	Distrito Federal	4,34
8	Espírito Santo	4,16
9	Goiás	9,40
10	Maranhão	7,34
11	Mato Grosso	7,22
12	Mato Grosso do Sul	4,79
13	Minas Gerais	6,90
14	Pará	4,32
15	Paraíba	4,18
16	Paraná	4,16
17	Pernambuco	0,69
18	Piauí	2,84
19	Rio de Janeiro	2,31
20	Rio Grande do Norte	1,33
21	Rio Grande do Sul	1,50
22	Rondônia	4,45
23	Roraima	1,53
24	Santa Catarina	1,00
25	São Paulo	2,88
26	Sergipe	2,35
27	Tocantins	1,28
	TOTAL	100,00

Tabela 1 Fonte: Lei complementar 62/89

Com o engessamento dos coeficientes, o sistema de distribuição do FPE passou a desconsiderar os preceitos de proporcionalidade com a população, de proporcionalidade inversa com o produto interno bruto (PIB) per capita estadual e com a área estadual.

Como não há nenhum dispositivo na lei que permita a variação dos coeficientes de repartição devido a variações no contingente populacional ou na renda per capita dos estados.

Ou seja, a rigidez nos coeficientes que determinam a divisão dos recursos, estaria contra o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entres os Estados, pois se os coeficientes não são atualizados, ele não acompanha a evolução das regiões e com isso, com o tempo, não mais alcança seu objetivo, pois as necessidades sócio econômicas de cada Estado variou durante esse período.

Tal rigidez levou vários Estados a entrarem com Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal:

- ADI nº 875 de 13 de maio de 1993, proponentes PR, RS e SC;
- ADI nº 1.987 de 30 de março de 1999, proponentes MT e GO;
- ADI nº 2.727 de 18 de setembro de 2002, proponente MS; e
- ADI nº 3.243, de 24 de junho de 2004, proponente MT.

A alegação básica das ações é que coeficientes de rateio fixos ferem o artigo 161, inciso II, da Constituição Federal:

“Art. 161. Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios;”

E por isso o Supremo Tribunal Federal (STF) através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no 875, que foi criada com a junção das 4 ações diretas citadas acima, de 10 de fevereiro de 2010, determinou que o critério que havia sendo utilizado, onde as proporções aplicadas eram fixas, inconstitucional e ordenou que fosse feita uma reforma até o dia 31 de dezembro de 2012 e que foi prorrogada até julho de 2013.

Algumas propostas foram feitas para a modificação do FPE, mas essas propostas apresentavam alguns problemas. Primeiramente geravam ganhadores e perdedores entre os estados, o que poderia dificultar a aprovação devido à contrariedade dos estados perdedores. Além disso, algumas delas podem gerar incentivos negativos aos governos estaduais, como a de Mendes (2011) e Ter-Minassian (2012), pois reduções nos tributos pagos por seus eleitores serão parcialmente compensados por transferências de FPE, pagas pela Federação como um todo.

Então uma proposta viável deveria ser flexível o suficiente para acomodar modificações na dinâmica socioeconômica dos estados brasileiros

1.3 Lei Complementar N^o 143 de Julho de 2013

Segue abaixo a lei aprovada para a nova partilha do FPE, Lei Complementar N. 143, de 17 de julho de 2013

“A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1o O art. 2o da Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2o Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4o, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da

entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

§ 1o Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos:

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo;

III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias

deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um).

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente.”
(NR)

Art. 2º O art. 92 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente:

I - até o último dia útil do mês de março de cada exercício financeiro, para cada Estado e para o Distrito Federal;

II - até o último dia útil de cada exercício financeiro, para cada Município.

Parágrafo único. Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado no inciso I do caput, a criação de novo Estado a ser implantado no exercício subsequente.” (NR)

Art. 3o Para os coeficientes dos Estados e do Distrito Federal que vigorarão no exercício de 2013, a comunicação referida no caput do art. 92 da Lei no 5.172, de 1966, será feita até 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 4o O art. 102 da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102. Entidade competente do Poder Executivo federal fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1o desta Lei, a relação das populações:

I - até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Estados e do Distrito Federal;

II - até 31 de agosto de cada ano, no caso dos Municípios.

§ 1o (Revogado)

§ 2o (Revogado)

§ 3o Far-se-á nova comunicação sempre que houver, transcorrido o prazo fixado nos incisos I e II do caput, a criação de novo Estado ou Município a ser implantado no exercício subsequente.” (NR)

Art. 5o (VETADO).

Art. 6o Revogam-se os arts. 86 a 89 e 93 a 95 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e os §§ 1o e 2o do art. 102 da Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

Art. 7o Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros no primeiro mês que se iniciar após 60 (sessenta) dias dessa data.

Brasília, 17 de julho de 2013; 192o da Independência e 125o da República.”

De acordo com essa nova lei, cada Estado terá direito ao valor que recebeu no ano anterior, corrigido pelo IPCA e acrescido de 75% da variação real do PIB registrado no ano anterior. A Lei Complementar 143 parte do pressuposto de que a receita dos impostos federais que constituem o FPE (Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados) crescerá na mesma proporção que o PIB, o que parece razoável, pois se aumentasse mais implicaria contínua elevação da carga tributária.

A parcela dos recursos do FPE que sobrar será distribuída entre os Estados de acordo com a combinação de dois critérios: a participação relativa da população de cada um deles no total do país e o inverso da renda domiciliar per capita de seus habitantes. Cada um desses critérios terá peso idêntico. Haverá, no entanto, limites, nenhum Estado poderá ter uma participação na população superior a 7% e nenhum poderá ter uma participação inferior a 1,2% e a nova lei entrará em vigor a partir de janeiro de 2016.

1.4 Análise da nova lei.

A nova lei supre, a principio, o problema que a lei anterior tinha, que era a rigidez dos seus parâmetros, levando em consideração a mudança da renda per

capita e da população dos estados, ela atinge seu objetivo de ser uma proposta atualizável, podendo agora acompanhar as mudanças socioeconômicas de cada estado da federação, e por isso, foi aprovada no Congresso.

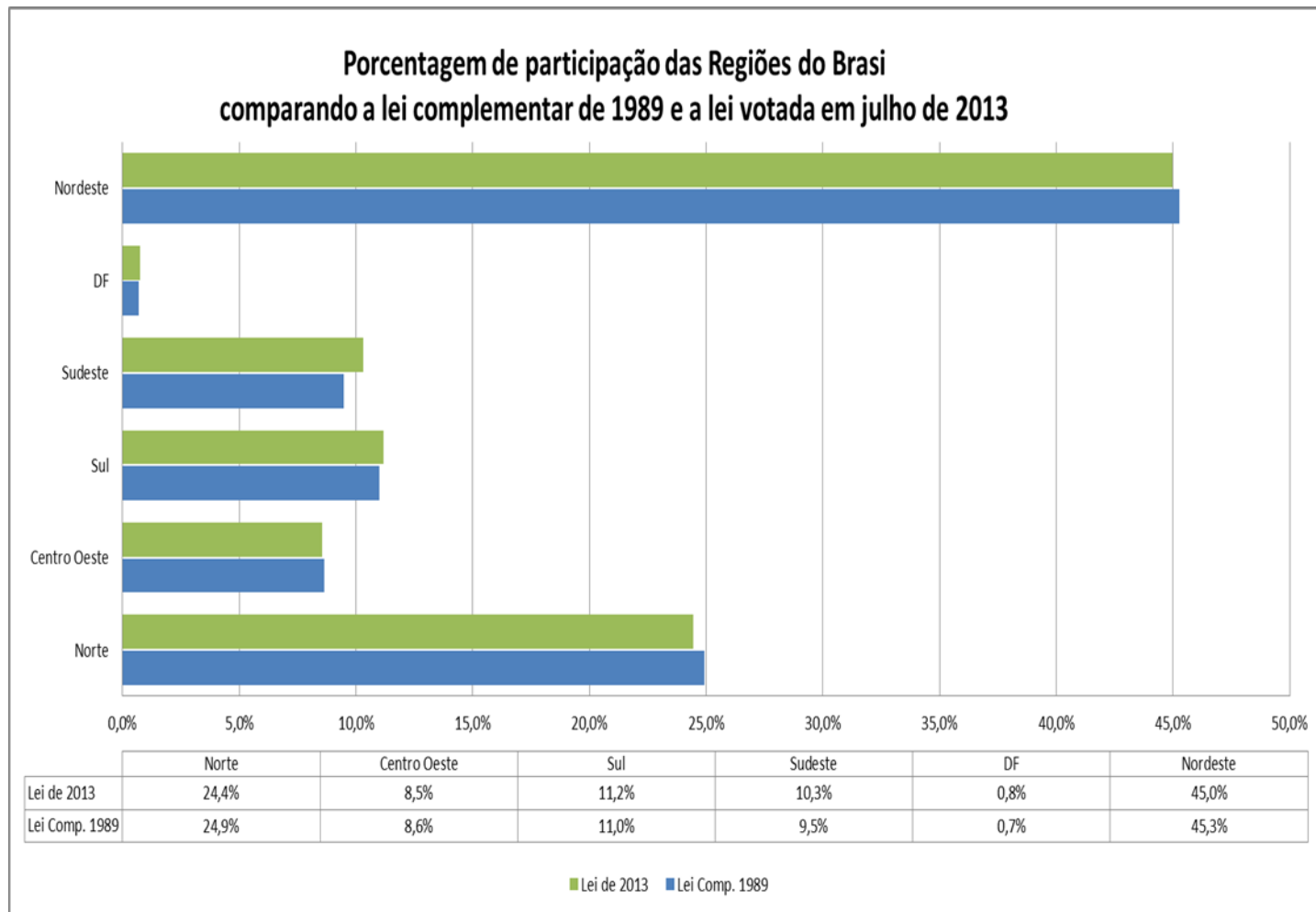
Mas ela apresenta algumas dificuldades, a principal delas é a forma de implementação desse novo critério. Com a atualização anual dos valores, feito pelo IPCA e por 75% da variação real do PIB, a parcela que será repassada de fato, se torna muito pequena.

Teoricamente, ano a ano, essa parcela de representação dos critérios irá aumentar, até que enfim, todo o valor do FPE seja distribuído pelo critério descrito, que leva em consideração o PIB e a população, que em verdade, são os critérios que o fizeram ser aprovada.

Mas com essa forma de aplicação o tempo que levará até que todo o montante seja distribuído de acordo com esse critério é longo, deixando assim a dúvida de que essa seja uma opção realmente viável, pois a idéia do Supremo Tribunal Federal, ao declarar inconstitucional a partilha definida em 1989, era mudar as proporções de forma ágil, e essa proposta não alcança esse objetivo.

Como podemos ver no gráfico 1, com um cálculo feito entre os anos 2002 e 2011, utilizando a nova forma de partilha com a lei anterior, notamos que a diferença a variação da porcentagem de participação de cada região em relação ao montante total, é muito pequena. Isso ocorre, pois a parcela realmente calculada da forma como prevê a nova lei é mínima, no caso dos dados calculados para compor o gráfico 1, apenas 10% de todo o montante que foi arrecadado no período, seria distribuído pelos novos critérios, caso a lei estivesse em vigor, todo o restante seria repassado com as mesmas porcentagens fixas que vem sendo utilizado desde 1989.

Gráfico 1



De acordo com Ribamar (2013), levará em torno de 100 anos, para que 50% do montante total seja repassado de acordo com a nova lei e que levaria 412anos para que 95% chegasse a ser repassado pelas novas regras.

Com a mudança que será feita na distribuição dos recursos do FPE, por conta dos novos critérios de rateio, de acordo com a nova lei, a região Nordeste terá sua participação no FPE reduzida em 2,37%, enquanto a região Centro-Oeste, em 1,3%. A maior perda será da região Sul, com 13,16%. O Sudeste, onde está a maior parte da população brasileira, terá um ganho de 12,47% e a região Norte, 4,57%.

Capítulo 2 – Entendendo a proposta alternativa de partilha feita por Boueri, Sachsida e Borges (2013).

2.1 – Idéia da proposta.

Levando em consideração a idéia de que uma proposta viável deveria levar em consideração modificações na dinâmica socioeconômica dos Estados brasileiros, Boueri, Sachsida e Borges (2013), apresentada uma proposta, que parte dos coeficientes vigentes de distribuição do FPE atuais, mas de forma que possa ser feita uma atualização de acordo com as variações relativas de população e da renda per capita dos estados brasileiros.

Pois eles entendem que um modelo como esse teria melhores chances de aprovação no Congresso, pois em sua idéia essa proposta não geraria perdedores e ganhadores, a princípio, e as modificações ocorreriam de acordo com as dinâmicas econômicas e populacionais que ocorrerão no futuro de forma gradual.

Além disso, ela permite ajuste dinâmico dos coeficientes do FPE, ajustes estes que favorecem o papel de equalização socioeconômica que justificam a própria existência do fundo, com as variáveis utilizadas, os coeficientes podem ser atualizados anualmente, sendo assim ela poderá acompanhar as mudanças em cada estado.

A proposta alternativa baseia-se na hipótese de que seria politicamente inviável uma mudança brusca dos coeficientes ou uma mudança que, mesmo suavizada por uma regra de transição, apontasse ganhadores e perdedores ex-ante.

2.2 – A proposta .

A proposta para novo cálculo elaborada pelos autores é a seguinte:

“O montante recebido de FPE por estado em 2012 é tomado como base e transformado em ponto-base. São então estabelecidos os fatores X e Y, sendo

o primeiro relacionado com a variação da população, e o segundo, com a variação da renda per capita.

O fator Y, por exemplo, é um número que será multiplicado pelo acréscimo da população de cada UF, e o resultado será adicionada em sua respectiva pontuação básica. O fator X será um valor que será multiplicado pela variação da renda per capita de cada estado e subtraído de sua pontuação básica. Desta forma, estados que ganham população e perdem renda per capita terão aumentos expressivos em sua pontuação básica. A fórmula 1 explicita esta metodologia de cálculo:

$$PB_{i,t+1} = PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} - FatorX \times \Delta PIB_PC_{i,t} \quad (1)$$

PBi,t e PBi,t+1 são a pontuação básica nos anos anterior e posterior, respectivamente; $\Delta Pop_{i,t}$ é a variação do contingente populacional da UF i durante o ano t ; $\Delta PIB_PC_{i,t}$ é a variação do PIB estadual per capita da UF i durante o ano t; e os fatores Y e X são tais como explicados acima.

Uma variante dessa fórmula pode ser obtida ao permitir-se que o fator X, ligado ao PIB estadual per capita, seja individualizado por UF. Desta forma, pode-se atribuir valores menores aos estados com menores PIBs per capita, fazendo que, quando esta variável crescesse, tais estados perdessem menos pontos básicos.

Assim:

$$PB_{i,t+1} = PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} - FatorX_i \times \Delta PIB_{PC_{i,t}} \quad (2)$$

Obtidos os pontos básicos para o ano seguinte, é possível a normalização destes, de modo que possam ser tratados como coeficientes de repartição. Para tanto, basta dividir os pontos básicos de cada estado pelo somatório dos pontos básicos dos outros estados.

No entanto, a Lei Complementar no 62/1989 divide os estados em dois grupos, sendo o primeiro composto por UFs localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os quais fariam jus a 85% do total dos recursos do FPE. Os estados das regiões Sul e Sudeste repartiriam os 15% restantes. Neste caso, os coeficientes de repartição devem ser calculados por grupos, assim:

$$Coef_{FPE_{i,t+1}^1} = 0,85 \times \frac{PB_{i,t+1}}{\sum_{j \in N, NE, CO} B_{j,t+1}}$$

$$Coef_{FPE_{i,t+1}^2} = 0,15 \times \frac{PB_{i,t+1}}{\sum_{j \in S, SE} PB_{j,t+1}}$$

Os sobrescritos 1 e 2 se referem, naturalmente, aos grupos das UFs. Tais coeficientes, multiplicados pelo montante total de FPE a ser distribuído aos estados, resultariam nos totais a serem recebidos por UF, em particular. “.

Foram feitas simulações pelos autores aplicando aos valores recebidos entre 2005 e 2009, nessa simulação, foi utilizado um fator Y de 500, ou seja, cada habitante acrescido ao Estado no ano seguinte, adiciona quinhentos pontos em sua pontuação básica e um fator X com valor de 10 mil, ou seja, cada real acrescido ao PIB per capita de cada Estado, irá reduzir em 10 mil sua pontuação básica. Além disso os autores dividem as regiões em dois grupos, assim como acontece na Lei Complementar 62/89, deixando 15% do montante para as regiões Sul, Sudeste e Distrito e os outros 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para justificar essas mudanças, os autores mostram as correlações, por grupos de estados, entre a população e o montante de FPE recebido pelas UFs em 2009, na Tabela 2.

Tabela 2

Correlação entre população estadual e recebimento de FPE – observado e simulado (2009)

Grupos	Atual ³	Projeção ⁴
1 ¹	0,814	0,877
2 ²	-0,088	0,574

Fonte: IBGE (2012a e 2012b) e STN (2012).

Notas: ¹ Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

² Estados do Sul e Sudeste.

³ Descreve as correlações das proporções de repartição observadas em 2009.

⁴ Descreve como seriam as correlações caso as proporções de repartição fossem atualizadas a partir de 2005.

Como vemos, a correlação existente entre o que foi recebido pelo FPE é bastante significativa, mesmo na forma atual de distribuição, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que para os autores, formam o grupo 1, o que nos mostra que o fator população tem uma forte relação com os valores recebidos por este fundo, porém, entre os Estados do Grupo 2, os da região Sul, Sudeste e Distrito Federal, vemos o contrário, pela correlação vemos que sua população não interfere, de forma significativa, nos valores recebidos.

Na terceira coluna, onde é calculada a correlação com relação a proposta e feita pelos autores, levando em consideração o PIB per capita e a população do Estados, observamos que os valores da correlação melhoram de forma significativa, o valor do grupo 1, que já era satisfatório aumenta e do grupo 2, que anteriormente era praticamente irrelevante, passa a ser positiva e mesmo que não seja tão alta quanto a do grupo 1, ela se torna relevante, o que, de acordo com os autores, mostra que essa regra de partilha pode corrigir a distorção existente na distribuição do fundo entre os Estados neste grupo.

Novamente para terminar de embasar sua proposta, Boueri, Sachsida e Borges (2013) realizam um exercício semelhante ao anterior, mas apresentando as correlações por grupos de estados entre o PIB per capita estadual e o recebimento per capita de FPE em cada Estado. Neste caso, para que o FPE esteja cumprindo a sua função equalizadora, é necessário que estas correlações apresentem valores negativos, indicando que, quanto mais rico o estado, menor o FPE por habitante recebido.

TABELA 3
Correlação entre PIB *per capita* estadual e recebimento per capita de FPE – observado e simulado (2009)

Grupos	Atual ³	Projeção ⁴
1 ¹	-0,163	-0,196
2 ²	-0,624	-0,774

Fonte: IBGE (2012a e 2012b) e STN (2012).

Notas: ¹ Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

² Estados do Sul e Sudeste.

³ Descreve as correlações das proporções de repartição observadas em 2009.

⁴ Descreve como seriam as correlações caso as proporções de repartição fossem atualizadas a partir de 2005.

Como vemos na tabela, mais uma vez o dados são favoráveis, em ambos os grupos a correlação se tornou mais negativa, o que para os autores, é uma evidencia de que a proposta gera uma melhor distribuição do fundo, com relação a equalização da capacidade fiscal do Brasil, pois está altamente relacionada com o PIB per capita estadual.

2.3: Análise da proposta alternativa

O trabalho feito por Boueri, Sachsida e Borges (2013) gera algumas diferenças significativas, se comparado à forma como é feita a partilha atualmente, o primeiro ponto importante a respeito de seus parâmetros, é o cumprimento das exigências feitas pelo Supremo Tribunal Federal, que como dito à cima, exigia que a nova partilha deveria ser de fácil adaptação às mudanças na realidade dos Estados.

Como vimos, utiliza apenas dois parâmetros em sua partilha, PIB per Capita e a População dos Estados, que são dados que podem ser encontrados numa periodicidade satisfatória, nesse caso ambos podem ser calculados anualmente, mesmo que essa atualização seja feita à partir de previsões de crescimento, mas, nesse caso, precisaria utilizar esse tipo de dado, pois não há como obter muitos dados reais e relevantes em pesquisas anuais, sendo assim esses parâmetros podem se ajustar com a periodicidade necessária.

Para este trabalho fizemos um experimento da proposta apresentada dos anos de 2002 a 2011, o que nos trouxe algumas evidências para podermos analisar de fato o que aconteceria caso essa proposta fosse implementada como lei.

O maior problema para a implementação dessa lei é responder a pergunta: Quem ganha e quem perde?.

Abaixo podemos visualizar em gráficos, os valores comparados entre o que os Estados de fato ganharam nesses anos e o que ganhariam, caso a proposta estivesse em vigor, ressaltando alguns dos Estados que ganhariam mais e alguns que perderiam mais.

Gráfico 1

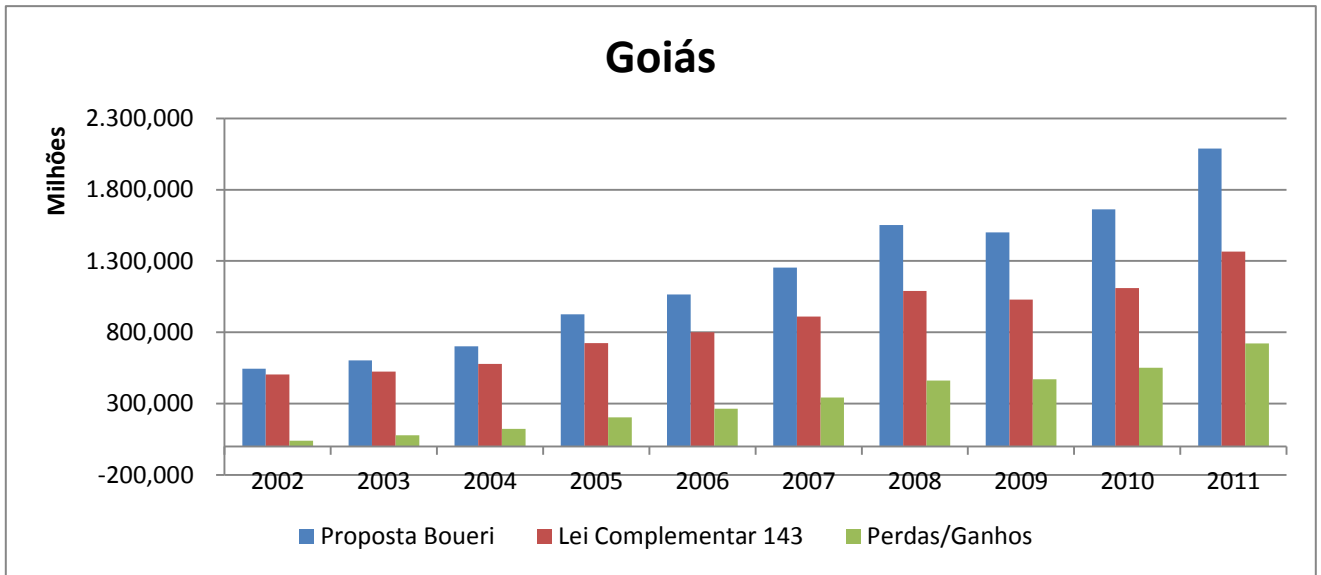


Gráfico 2

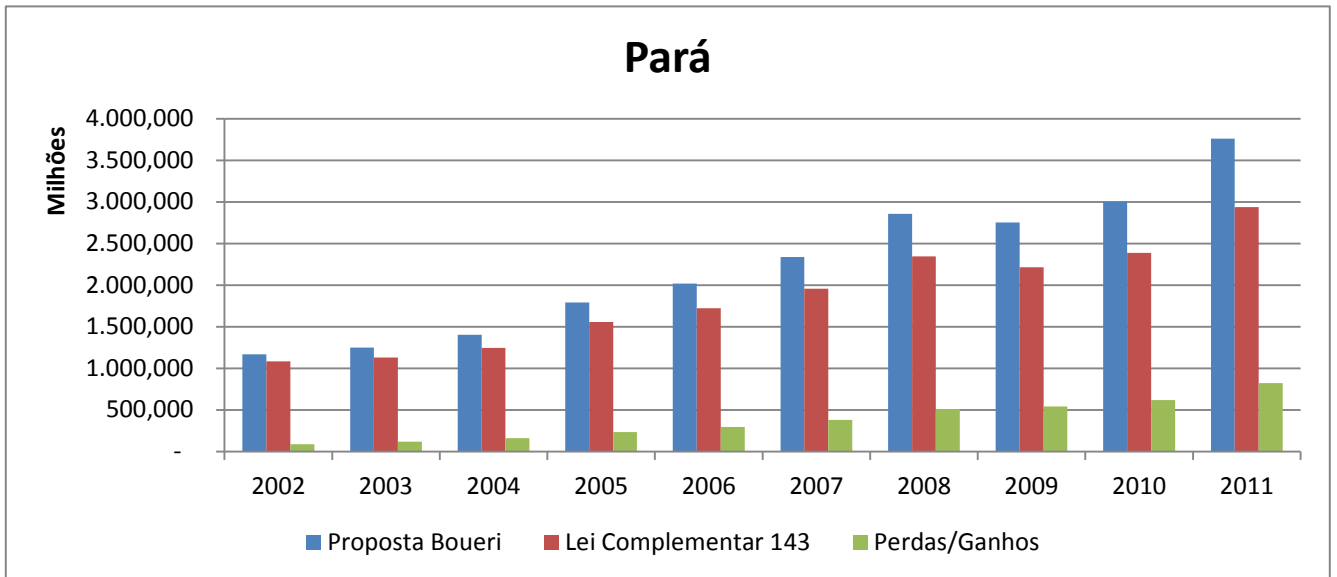


Gráfico 3

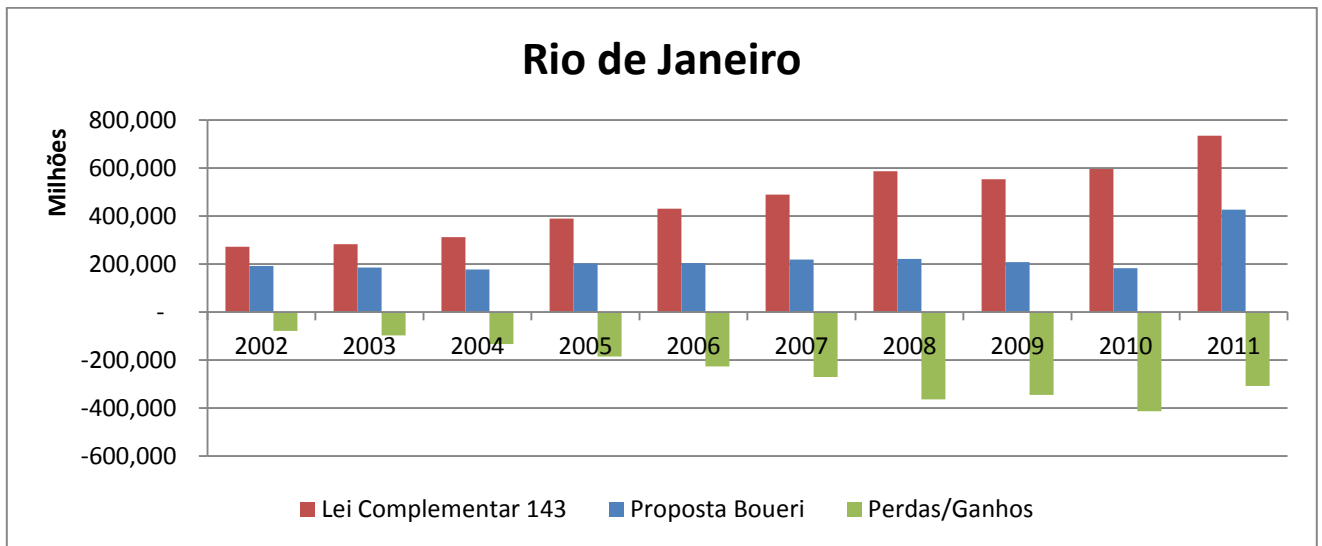
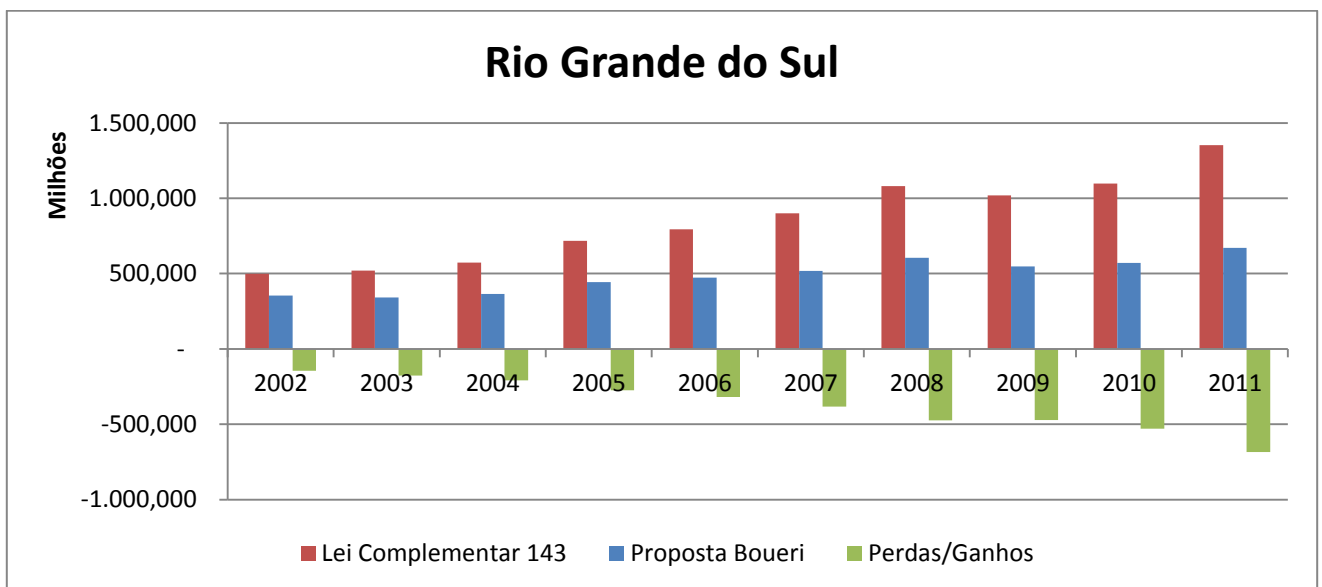


Gráfico 4



No gráfico 1 vemos o Estado de Goiás, que pertence a região Centro-Oeste, esse Estado teria um ganho total, no período entre 2002 e 2011 no valor de R\$ 3.258.895.907,09, o que representaria um ganho de 37,7% em relação à lei em vigor, já o Estado do Pará, no gráfico 2, representante da região Norte, obteria um ganho de R\$ 3.764.718.811,183, ou seja, aumentaria em 20,3% os seus ganhos pelo fundo.

Já os gráficos 3 e 4, dizem respeito aos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, representantes das regiões Sudeste e Sul, ambos perderia com essa proposta alternativa, o primeiro teria uma perda de 52,3% nos seus ganhos, no valor de R\$2.428.967.524,679, e o segundo teria uma perda de 42,8% no valor de R\$3.665.859.443,247.

Como é possível observar, do ponto de vista de ganho, vemos um forte incentivo aos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa vantagem se observa, pois esses Estados, que são os chamados do grupo 1, têm a tendência de crescer mais em população do que em PIB, sendo assim, como de acordo com os fatores, quando se ganha em população, o Estado ganha em sua pontuação básica.

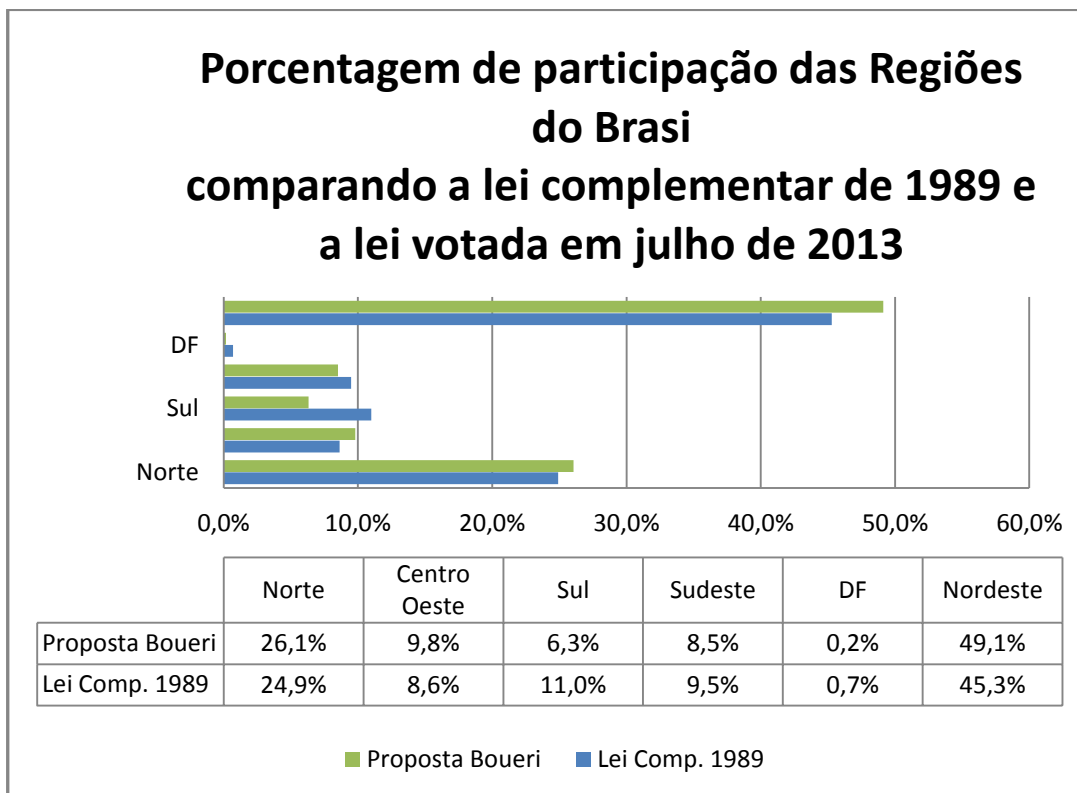
Aliado ao fato de sua população crescer está outro fator, que leva em consideração o PIB per capita, se por um lado o Estado ganha, por ganhar em população, ele perde pouco, em sua pontuação básica com o PIB, pois o crescimento do PIB é significativamente menor do que o crescimento em população, sendo assim esses Estados tendem a ganhar dos dois lados, agora se analisarmos as Regiões Sul, Sudeste e o Distrito Federal, com exceção de São Paulo, que teve um crescimento muito expressivo e com isso ao final desse período teve um ganho, todos outros Estados passariam a ganhar menos, pelos mesmos motivos que os outros Estados, mas com a idéia inversa, eles ganham em população também, mas nem sempre é tão e por expressivo esse crescimento outro lado, têm um crescimento significativo em termos de renda, assim faz com que eles tenham a tendência a perder em pontuação básica, que é o que define a porcentagem do ganho.

De acordo com os cálculos feitos entre 2002 e 2011, teríamos uma redistribuição entre os estados no valor de 22,3 Bilhões de reais, sendo que os Estados do Sul, Sudeste e Distrito Federal, absorveriam 91,4% de toda a perda, ou seja, eles deixariam de ganhar 20,3 Bilhões de reais, o que chama atenção, pois alguns desses Estados chegam a deixar de ganhar 52% do que ganharam nesse período, que é o caso do Rio de Janeiro e em contra partida, ele participam

apenas de 7% dos ganhos, apenas o Estado de São Paulo, dentre os Estados do Sul e Sudeste, teria algum ganho com a mudança. Essa mudança significativa poderia ser um impedimento na aprovação da proposta junto aos deputados, dado que os representantes dos Estados perdedores poderiam se opor.

Nessa forma de distribuição a região Norte ficaria com 26,1%, a Nordeste com 49,1%, o Centro-Oeste com 9,8%, a Sul com 6,3%, a Sudeste com 8,5% e Distrito Federal com 0,2% do valor total distribuído, sendo que anteriormente essas regiões tinham 24,9%, 45,3%, 9,8%, 11%, 9,5% e 0,7, respectivamente.

Gráfico 5



Podemos ver que com a proposta estudada, os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, serão mais beneficiados, mais do que já o são atualmente.

2.4 Considerações

Como vimos a proposta gera alguns problemas, primeiro o fato de que no fim, alguns Estados acabam por perder valores significativos em suas receitas e outros passariam a ganhar mais, esse é um ponto complicado nessa análise, pois a proposta além de ser viável, ela tem que ser votada e aprovada nos meios legais, e quem aprovaria são os representantes de cada região, ou seja, representantes de regiões que serão muito prejudicados seriam contra essa determinação, o que dificultaria sua aprovação. Então do ponto de vista de uma proposta de lei, ela teria esses problemas.

Mas além do ponto de vista da lei em si, é de se atentar o fato de que os Estados do Sul, Sudeste e D.F, terem uma perda tão significativa, obviamente são os Estados mais ricos do nosso país, mas apesar disso, essa diferença tão acentuada, pode ser um sinal de que falta algum ponto, dentre os parâmetros, que precisa ser analisada.

A proposta continua utilizando um parâmetro da lei anulada, que é distribuir o valor em 15% para os estados no Sul, Sudeste e D.F e os outros 85% para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, esse é um parâmetro que divide de forma brusca as regiões brasileiras, também imaginando que algumas regiões são mais ricas que outras, o que é um fato. Mas o questionamento que fazemos é que se os parâmetros são justos, não deveria ter essa distinção e sim apenas os parâmetros, eles definiriam por si só, quem merece e precisa mais ou menos dessa ajuda.

Mas esse é um ponto que também geraria muito problemas na tramitação da lei, então se retirar totalmente essa divisão é praticamente impossível, seria interessante ao menos alterar, para que não fique tão distante essa distribuição.

Fizemos testes com uma variação pequena nessas porcentagens, utilizando 20% para as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e 80% para o restante, essa mudança nos gera algumas diferenças.

A primeira observação que podemos notar é a diferença na participação de perdas e ganhos que os Estados teriam, obviamente, entre as regiões Sul e Sudeste principalmente, essas regiões passariam a representar 76,4% de todo o montante que seria cedido nos anos calculados, entre 2002 e 2011, um ganho de 15 pontos percentuais, com relação à distribuição anterior e passariam a representar 22% dos valores recebidos neste período, bastante diferente do valor anterior que era de 7%.

Essa é uma mudança relativamente simples, mas que diminuiria essa mudança tão acentuada que observamos anteriormente, o estado do Rio de Janeiro, por exemplo, deixaria de ganhar então 42% e não mais os 56% anteriores.

Então essa mudança, apesar de simples, não causaria mudanças tão grandes que fossem questionadas e diminuiria as perdas de alguns entes da federação que seriam mais penalizados.

Outra dificuldade de se aplicar essa proposta da forma como está, é que utilizando apenas os fatores do PIB e Renda Per Capita, seria cômodo para os Estados se manterem como estão e não se empenharem em se desenvolver, pois de certa forma o desenvolvimento, nesse modelo gera perda.

Se analisarmos novamente o modelo, que segue abaixo, veremos que o aumento da população gera um ganho e o aumento da renda Per Capita gera perdas.

$$PB_{i,t+1} = PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} - FatorX_i \times \Delta PIB_{PC}_{i,t} \quad (2)$$

O Fator Y que multiplica a variação da População no ano corrente, tem sinal positivo

$$: PB_{i,t} + FatorY \times \Delta Pop_{i,t} \cdot$$

e o Fator X que multiplica a variação do PIB per capita, negativo,

$$- FatorX_i \times \Delta PIB_{PC}_{i,t}$$

A explicação dos sinais é simples, a ideia é que se o Estado cresce em população, naturalmente ele terá um gasto maior para suprimir seus deveres básicos para com a população, então, teoricamente, necessitaria de uma ajuda maior, e o Estado que aumentar sua renda per capita, será um estado que cresceu economicamente, e, teoricamente, tem hoje um poder maior para cumprir seus deveres.

Em sua proposta os autores mencionam que o FPE poderia embutir mecanismos de incentivo que buscassem premiar o bom desempenho das administrações estaduais. A ideia é que, quanto maior o progresso do estado em setores considerados socialmente estratégicos, maior seria a pontuação básica, mas que eles não adicionam, pois entenderam que esse é um passo que deveria ser feito posteriormente, dado que incluir variáveis de mérito seria um processo um tanto quanto complicado, pois mais uma vez, o interesse de cada Estado estaria em pauta, a dificuldade seria escolher as variáveis de mérito e elas serem aprovadas, ou seja, teria que satisfazer a maioria dos responsáveis pela aprovação da lei, outro ponto seria definir qual o peso que essas variáveis teriam nesse modelo.

Mas nessa lógica, sem a inclusão dessas variáveis, mesmo que no intuito de que seja feita uma análise futura, se ficar assim tão sucinta, existe um problema, os parâmetros podem gerar uma acomodação nos estados, pois teriam um interesse maior em arrebanhar pessoas, mas em contra partida, não é tão interessante se desenvolver e gerar um aumento na renda, pois faria com que ele

perdesse em comparação aos outros Estados, pois aumentar a renda aumenta sua perda em pontuação básica, diminuindo assim sua parcela da distribuição desse fundo.

Capítulo 03 – Conclusões

Se formos comparar a lei Lei Complementar 143/13 e a proposta feita por Boueri, notaremos algumas semelhanças e divergências.

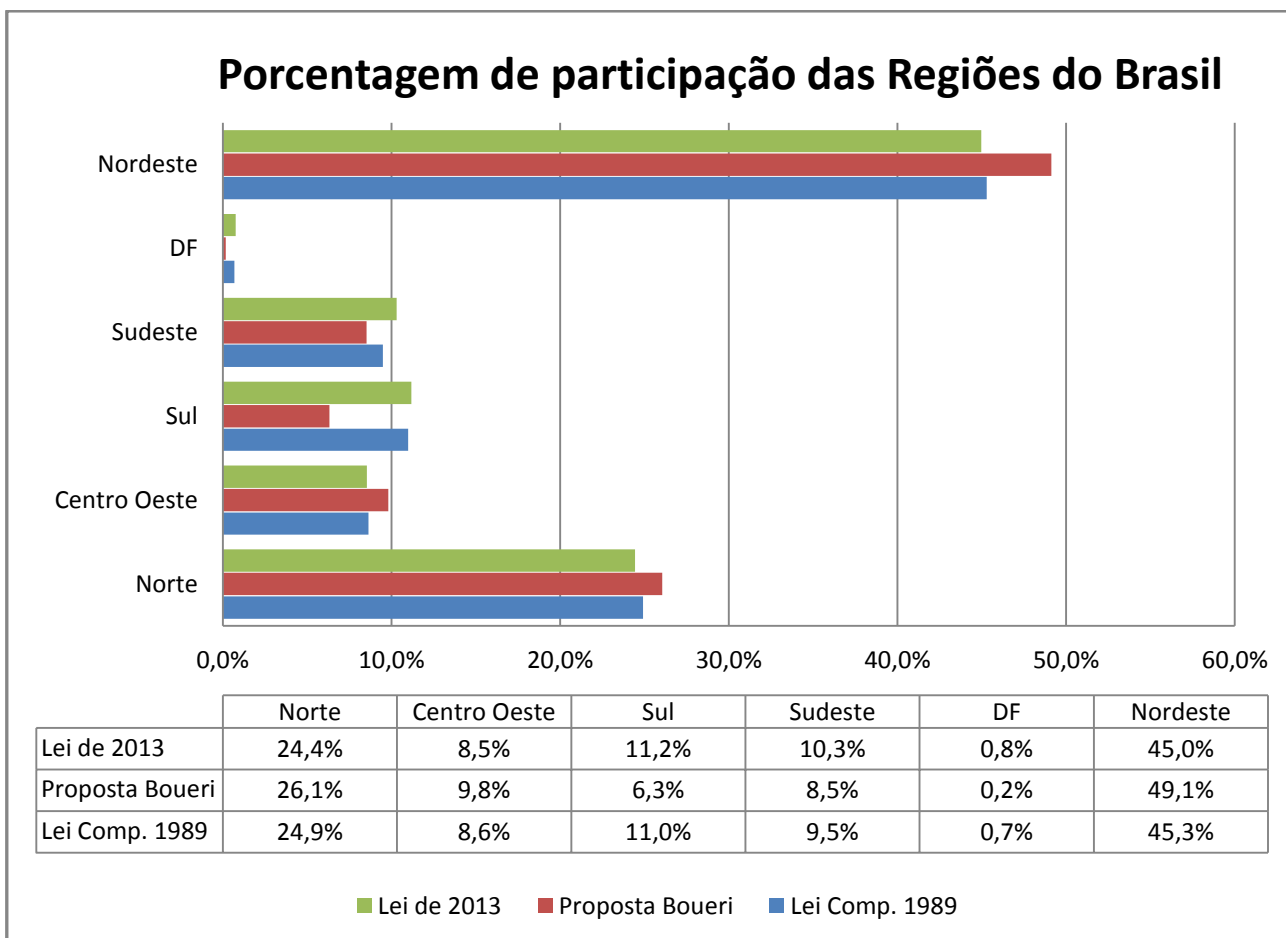
O ponto que as aproxima é o fato de ambas usarem os mesmos critérios para sua partilha, qual seja, a renda per capita e a população dos Estados e os dois criam mecanismos para limitar o ganho de certas regiões, que poderiam ser favorecidas acima do necessário, mas mesmo no ponto onde elas se aproximam há divergências, a proposta de Boueri, Sachsida e Borges (2013), usa a limitação da lei que está em vigor desde 1989, que é dividir a parcela do FPE em duas partes, separando as Regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, dando 15% para a primeira parte e 85% para a segunda, já a lei complementar 143/13 limita sua divisão colocando limite superior e inferior para a participação da população em seus cálculos, onde nenhum estado pode ter mais que 7%, essa regra prejudica os Estados mais populosos, apenas quatro possuem população acima desse valor, sendo São Paulo com 21,62%, Minas Gerais com 10,26%, Rio de Janeiro com 8,38% e Bahia com 7,33% da população e menos que 1,2%, onde seis Estados serão beneficiados, pois estão abaixo de 1,2% do total sendo Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Sergipe e Tocantins.

Com relação às diferenças, a principal é a aplicação dos novos critérios, enquanto Boueri substitui toda a forma de cálculo de uma vez, gerando assim impactos instantâneos na partilha do FPE, a lei implementa uma forma de aplicação muito lenta, utilizando a atualização dos valores do ano anterior com 75% da variação do PIB e o IPCA, aplicando então seus critérios apenas no montante que ultrapassa essa aplicação, os novos critérios irão demorar para serem aplicados de forma integral.

Mesmo assim, a mudança que será feita na distribuição dos recursos do FPE, por conta dos novos critérios de rateio, não será grande. De acordo com Ribamar 2013 a região Nordeste terá sua participação no FPE reduzida em 2,37%, enquanto a região Centro-Oeste, em 1,3%. A maior perda será da região Sul, com 13,16%. O Sudeste, onde está a maior parte da população brasileira, terá um ganho de 12,47% e a região Norte, 4,57%.

Enfim se formos comparar as três situações, do ponto de vista dos ganhos do Estados, no período de 2002 a 2011 teríamos porcentagens como mostra o gráfico 7

Gráfico 6



Ou seja, a proposta de Boueri, Sachsida e Bruna (2013) favorecendo os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a Lei complementar 143/2013, praticamente não alterando em nada a lei que deveria ser substituída.

Diante dessa situação, ambas as formas de mudança da Lei Complementar 68/89 apresentam suas falhas, mas com a forma de aplicação da Lei Complementar 143/13, o motivo que a levou a ser instituída não foi alcançado, na verdade a aprovação da mesma, foi apenas uma forma de se manter tudo da forma como já estava anteriormente, o que seria mais cômodo para todos as Unidades Federativas, mas na verdade não corrige os problemas que tornaram a lei anterior inconstitucional, pois apresenta uma variabilidade, mas que na prática mantém os mesmo coeficiente e a mudança que é mínima e muito lenta.

Em contra partida a proposta de Boueri, Sachsida e Borges (2013), corrige imediatamente todos os desvios da lei antiga, mas também encontra em si algumas barreiras, no caso a primeira é a política, pois com mudanças significativas, como foi apresentado, aprovar essa proposta no Congresso Nacional, seria um desafio e além disso, as variáveis de mérito, que é um fator de suma importância a essa proposta que deve ser acrescentada.

Alguns aspectos que essas variáveis devem atender são: a governabilidade, isto é, as variáveis de mérito a serem incluídas devem ser passíveis de influência por parte do gestor estadual, atingindo o objetivo de se incentivar os gestores a perseguir a melhoria destes parâmetros. A relevância, ou seja, as variáveis a serem incluídas devem refletir aspectos importantes do bem-estar da população e a confiabilidade, no sentido de que as variáveis possam ser validadas por observadores externos com o intuito de se minimizar as possibilidades de manipulação.

Portanto, uma proposta efetiva para solucionar o problema tem de buscar, mesmo que em longo prazo, um alinhamento com o critério constitucional de equalização, além de possuir viabilidade política que permita aprovação expedita por parte do Congresso Nacional.

Bibliografia

BRASIL. Lei no 5. 172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional institui normas gerais de Direito Tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/codtributnaci/ctn.htm>>.

_____. **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. Brasília: Congresso Nacional, 1989.

_____. **Lei Complementar no 143, de 17 de Julho de 2013.** Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade no 875.** Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e outros. Requeridos: Presidência da República e Congresso Nacional. Brasília: 24 fev. 2010c. DJe no 76.

MENDES, M. **Fundo de participação dos estados:** sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. Brasília: NEPSF, 2011. (Texto para Discussão, n. 96).

STN – SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Estatísticas.** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/estatisticas#this>>. Acesso em: 15 abr. 2014

. TER-MINASSIAN, T. **Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE).** [s.l.]: BID, 2012. (Texto para Debates, n. 216). Disponível em:

<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/2444/BID%20Reforma%20do%20FPE%20de%20Teresa%20Ter_Minassian.pdf>.

OLIVEIRA, R. **Mudar para que tudo fique como está.** Valor Econômico, 2013. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3259554/mudar-para-que-tudo-fique-como-esta>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
ESTADOS@: população projetada. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>> Acesso em: 5 jun. 2014.

BOUERI, R; SACHSIDA, A.; BORGES, C. **Uma proposta para atualização dinâmica dos coeficientes do FPE:** IPEA, 2013. (1810 Texto para Discussão). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1810.pdf

STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Transferências Constitucionais. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/estados_%20municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 5, abr. 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Contas Regionais. Produto Interno Bruto Unidades da Federação. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default_ods_2002_2011.shtm> Acesso em: 15 abr. 2014.

JusBrasil. **Legislação.** Lei Complementar 143/13 | Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013. Disponível em <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035532/lei-complementar-143-13>
Acesso em 10 mar 2014.

Apêndice A – Gráficos mostrando a relação entre os valores recebidos pelos Estados entre os anos de 2002 a 2011, o que eles iriam ganhar, caso a proposta de Boueri, Sachsida, Borges (2013) estivesse em vigor.

