

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Camylla Carolynna Cotta

**FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS:
UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

Belo Horizonte
2013

Camylla Carolyna Cotta

**FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS:
UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2013

Camylla Carolyna Cotta

FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

José Ângelo Machado – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 21 de Novembro de 2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela sua força e por ter me conduzido até aqui com sua proteção.

À minha mãe Eva, pelo apoio e amor incondicional, por sempre estar ao meu lado acreditando e lutando comigo pelos meus sonhos.

Aos amigos que conquistei no curso de Gestão Pública e que vou levar por toda a minha vida, em especial a Alexânia e a Samantha pelo apoio e incentivo.

Às minhas queridas amigas Jéssica e Brena que Deus deu o presente de estarem perto de mim também nesta jornada.

À professora Márcia, pela seriedade com seus compromissos, bem como pelos conhecimentos transmitidos desde os períodos iniciais da minha graduação e a quem tenho muita admiração e incentivo de estudo.

A toda minha família, em especial as minhas irmãs pela força e amor incondicional.

Aos meus sobrinhos que tanto amo, por tornarem meus dias mais alegres.

Ao meu namorado Thieres, pelo carinho incondicional e compreensão nos momentos em que estive fora, em frente ao computador trabalhando.

E ao meu pai Sebastião que não se encontra mais neste plano, que apesar da ausência física pude sentir sua proteção em toda a minha trajetória no curso de Gestão Pública e que tenho certeza que se aqui estivesse sentiria muito orgulho da minha conquista.

RESUMO

O trabalho analisa o federalismo fiscal e as desigualdades regionais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, tendo como foco o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). No Brasil, o FPE, responde pela função de partilhar entre os estados, receitas arrecadadas com impostos federais e tem delimitado na Constituição Federal o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. A partir disso, o objetivo deste trabalho é fazer um diagnóstico da distribuição do FPE aos estados entre os anos de 1995 a 2010 a partir de dados socioeconômicos, para verificar se seu objetivo Constitucional foi de fato contemplado através dos critérios de rateio estabelecidos na Lei Complementar nº 62 de 1989. Os resultados dessa análise apontaram distorções na divisão do Fundo entre os estados. Analisando as regiões, pode-se verificar que o direcionamento de 85% dos recursos para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste conteve problemas de focalização. Ao explorar os dados socioeconômicos destas regiões, viu-se que o perfil de desenvolvimento do Centro-Oeste é relativamente parecido com as regiões Sul e Sudeste, se distanciando das regiões Norte e Nordeste. Sobre os estados, os resultados apontaram que alguns foram mais privilegiados em detrimento de outros. Dentre eles, destacaram-se os ganhos desproporcionais de receita do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, que receberam do FPE recursos que aumentaram de modo significativo suas receitas *per capita*. Por outro lado, tais vantagens não foram oferecidas a estados mais carentes como o Maranhão, Piauí, Alagoas, Paraíba e Ceará.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Transferências intergovernamentais. Fundo de participação dos estados e do Distrito Federal. Estados.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos Tributários Distribuídos aos Três Níveis de Governo - (1960-2005).....	16
Tabela 2 – Variação temporal do percentual da arrecadação do IR E IPI destinado ao FPE.....	29
Tabela 3 – <i>Ranking</i> dos coeficientes do FPE conforme Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89.....	32
Tabela 4 – <i>Ranking</i> – Média IDH e FPE <i>per capita</i> por Região (2000 e 2005).....	39
Tabela 5 – <i>Ranking</i> - Coeficiente de Gini e Taxa de Pobreza por região (2009).....	40
Tabela 6 – <i>Ranking</i> – Média PIB <i>per capita</i> e FPE <i>per capita</i> por Estado (1995-2010).....	42
Tabela 7 – <i>Ranking</i> – Média Receita Tributária Própria (RTP) <i>per capita</i> e FPE <i>per capita</i> por Estado (1995-2010).....	43
Tabela 8 – <i>Ranking</i> – Média IDH e FPE <i>per capita</i> por Estado (2000 e 2005).....	44
Tabela 9 – <i>Ranking</i> - Coeficiente de Gini e Taxa de Pobreza por Estado (2009).....	46
Tabela 10 – <i>Ranking</i> - Comparativo Coeficiente Atual (LC 62/89) e Coeficiente em 2026 (LC 143/13).....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL	12
2.1 Sistema Federativo de Governo.....	12
2.2 Federalismo Fiscal	15
2.3 Os Estados no federalismo brasileiro atual	16
2.3.1 Os estados na reforma tributária da Constituição Federal de 1988.....	19
2.3.2 As finanças públicas estaduais nos anos 90	19
2.4 As Transferências Intergovernamentais no Brasil	21
2.4.1 As Transferências Constitucionais	21
2.4.2 As Transferências Legais da União	23
2.4.3 As Transferências Voluntárias Da União	23
3 O PAPEL DO FPE SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS E ESTADUAIS .	25
3.1 As desigualdades regionais e estaduais no Brasil atual.....	25
3.2 O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	19
3.3 A distribuição de recursos do FPE entre os anos de 1995 a 2010	33
3.4 Análise do papel redistributivo do FPE entre as regiões e estados brasileiros.....	34
3.4.1 O papel equalizador do FPE entre as regiões brasileiras.....	36
3.4.2 O papel equalizador do FPE entre os estados brasileiros	41
4 OS NOVOS CRITÉRIOS DE RATEIO PARA O FPE E PERSPECTIVAS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO.....	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, mediante o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, constitui-se como um Estado Democrático de Direito, formado “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (CF, 1988, p.1). O Brasil é qualificado como um Estado Federal, o que significa autonomia aos entes federados. Sabe-se que num Estado Federativo é de suma importância a autonomia financeira dos seus membros, resguardada mediante a discriminação de rendas. Neste aspecto, o federalismo fiscal constitui-se em uma característica fundamental dessa forma de Estado, podendo ser caracterizado como um conjunto de normas relativas à tributação, às transferências intergovernamentais, à distribuição intergovernamental de gasto público entre os governos e ao poder de endividar-se.

O Brasil é um país marcado por fortes disparidades socioeconômicas regionais e estas desigualdades fazem a União enfrentar o desafio de arrecadar tributos para, posteriormente, transferi-los aos entes subnacionais com o objetivo de reduzir os desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação dos mesmos e o provimento de bens e serviços públicos. Por via da Constituição Federal de 1988 os estados tiveram suas receitas ampliadas e esta ampliação ocorreu principalmente por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).

No sistema tributário brasileiro, o FPE é caracterizado como uma espécie de transferência intergovernamental automática, direta e incondicionada, sem necessidade de contrapartida. O Fundo é claramente delimitado constitucionalmente no art. 159, ao qual estabelece que vinte e um inteiros e cinco décimos por cento do Imposto de Renda e Proventos de qualquer natureza (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) devem ser entregues ao FPE. No art. 161, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) há ainda a designação de que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre os critérios de rateio do Fundo, com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados.

Em 28 de dezembro de 1989 a regulamentação adicional descrita na Constituição foi realizada através da Lei Complementar nº 62 (LC 62/89). A mesma disciplinou o

funcionamento do Fundo e estabeleceu seus critérios de repartição da seguinte maneira: inicialmente os recursos deveriam ser divididos regionalmente, privilegiando as regiões menos desenvolvidas do país. Do seu total, 85% das receitas deveriam ser destinadas às Unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e as 15% restantes às regiões Sul e Sudeste. Cumprida esta etapa, a divisão seguinte estabelecia os coeficientes individuais de participação de cada estado e do Distrito Federal no Fundo, fixando-os no Anexo Único da referida Lei Complementar.

Esses coeficientes seriam utilizados de modo transitório, uma vez que a própria lei determinava que novos critérios de rateio deveriam vigorar a partir de 1992, através de uma nova Lei Complementar, onde seria utilizado o Censo Demográfico de 1990. Porém tal lei não foi editada e o FPE permaneceu com os mesmos critérios de rateio por mais de vinte anos.

Em fevereiro de 2010, depois de ensejadas algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade pelos governadores do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás contra o “congelamento” dos critérios de rateio do Fundo pela LC 62/89, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu realizar em conjunto o julgamento dessas ações. Nesse julgamento, o Supremo declarou inconstitucional, sem pronúncia de nulidade, os incisos I e II do art. 2.º, que estabeleciam a divisão dos valores do FPE entre as regiões e os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, que discorriam sobre os valores fixos dos coeficientes do FPE entre os estados, e o Anexo Único da referida Lei. Definindo que a lei só vigoraria até a data de 31 de dezembro de 2012. A partir daí, uma nova Lei Complementar deveria ser sancionada.

Entretanto, o ano de 2012 encerrou-se e o Congresso Nacional não conseguiu cumprir tal tarefa. Diante desta situação, para garantir a manutenção da distribuição do Fundo, o presidente do STF em exercício, Ricardo Lewandowski, prorrogou em janeiro de 2013 as regras fixadas na LC 62/89 por mais cinco meses. Findo o prazo determinado, no dia 17 de julho, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei Complementar nº 143 (LC 143/13), que alterou a LC 62/89, a Lei nº 5.172/66 e a Lei nº 8.443/92.

Diante do exposto, o presente trabalho tem como prerrogativa estudar o federalismo fiscal e as desigualdades regionais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, tendo como foco o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). O objetivo principal é fazer um diagnóstico do caráter redistributivo do Fundo aos estados entre os anos de 1995 a 2010, buscando verificar se o propósito de promover maior equalização entre os entes foi de fato alcançado através dos critérios de rateio estabelecidos pela Lei Complementar nº 62 de 1989.

A partir deste diagnóstico, os novos critérios de partilha dos recursos do FPE determinados pela Lei Complementar nº 143 de 2013 serão analisados e, a partir desse novo formato de repartição, serão abordadas algumas perspectivas para seu aperfeiçoamento, tendo em vista a ampliação do seu caráter redistributivo.

A feitura deste trabalho se justifica então, pela importância das transferências intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro e, também, por ter voltado à “ordem do dia”, com os debates acerca dos novos critérios de rateio do FPE. Reformular o FPE é uma decisão de mais alta relevância para o federalismo fiscal brasileiro, tendo em vista que os mesmos, se tornando mais justos, adaptáveis, e coerentes, poderão vir ao encontro de um país mais igualitário e com maior justiça social.

Assim, algumas indagações estimulam a descrição da análise a ser apreendida. O FPE, através dos critérios de rateio apresentados na LC 62/89, cumpriu com seu objetivo constitucional de promover maior equalização entre os estados brasileiros? Em relação a tais critérios de partilha, esta repartição que começava no plano regional e, posteriormente, era repartida aos estados por meio de coeficientes individuais foi de fato uma boa opção em termos de equalização? Quais as mudanças trazidas com a Lei Complementar nº 143 de 2013? Os critérios de repartição deste fundo podem ser aperfeiçoados no sentido de se tornarem mais redistributivos entre os estados?

Para o cumprimento do objetivo proposto e para a resolução das perguntas formuladas o estudo apreendido será predominantemente quantitativo. Como o foco principal é o FPE, os meios de investigação adotados abrangem a pesquisa bibliográfica e a análise da legislação

pertinente: Constituição Federal de 1988, Lei Complementar nº 62 de 1989, Lei Complementar nº 143 de 2013 e outras leis referentes às transferências intergovernamentais.

Para a análise do papel equalizador do Fundo será aplicada a estatística descritiva utilizando dados sobre a distribuição do FPE e dados socioeconômicos dos estados e do Distrito Federal entre os anos de 1995 a 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

A estruturação deste trabalho compreende esta introdução, designada como capítulo 1. O segundo capítulo se baseia em uma revisão bibliográfica e de análise da legislação acerca da forma federativa de governo, o federalismo fiscal no Brasil e as transferências intergovernamentais pós Constituição de 1988. Esta revisão bibliográfica é importante para um maior entendimento e sistematização de conhecimento a respeito do objeto de estudo.

No capítulo três há um aprofundamento acerca do conceito do FPE. São abordadas as descrições gerais do referido fundo e uma análise do processo de evolução histórica recente do mesmo, tomando-se como base a Lei Complementar nº 62 de 1989. Esta análise tem como principal objetivo identificar o seu papel equalizador, através de sua legislação e de dados socioeconômicos, dando ênfase nas mudanças ocorridas em relação aos volumes de recursos ao longo dos anos.

No quarto capítulo, são apresentadas e discutidas as novas regras de rateio do Fundo determinados pela nova Lei Complementar nº 143 de 2013 e algumas recomendações para o aperfeiçoamento do FPE serão abordadas, tendo em vista a ampliação do seu caráter distributivo.

Por fim, o último capítulo consiste nas considerações finais, no qual constarão os resultados dos capítulos anteriores e sugestões em relação a temas e aspectos que podem ser desenvolvidos em relação ao objeto estudado.

2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

2.1 Sistema Federativo de Governo

O federalismo é um modo de organização do poder político em um país definido pela dupla autonomia territorial: do governo nacional (central) e dos governos subnacionais (descentralizada). Os entes federativos possuem poderes únicos e concorrentes para a chefia de um mesmo território e povo, onde o governo central governa o território e os cidadãos nacionais, e os governos subnacionais regem uma parte delimitada desse território com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo de competências pactuadas, geralmente na Constituição. Essa dupla autonomia territorial é assumida pelo federalismo porque seu objetivo é “conciliar e maximizar os benefícios de uma comunidade política centralizada (Estado nacional) com a garantia de autonomia aos seus componentes (descentralização)”. (SOARES, 2012, p. 2)

O federalismo teve seu surgimento nos Estados Unidos da América no ano de 1787, como resultado de um pacto constitucional que estabeleceu um Estado nacional a partir das treze colônias inglesas independentes, com garantia de autonomia política às mesmas. As treze colônias usufruíram de grande autonomia durante o período colonial, o que possibilitou a configuração de uma identidade territorial forte e o apreço à posição autônoma. Com a proclamação da independência do Reino Unido da Grã-Bretanha no ano de 1776, as colônias tinham como objetivo possuir uma unidade política, mas sem abrir mão da autonomia que mantinham, por isso, decidiram criar um governo central com atribuições limitadas, constituindo em 1777, a Confederação dos Estados Unidos das Américas. O governo central instituído tinha como propósitos: “1) a defesa do território contra ameaças externas, 2) a criação de um mercado econômico comum para os novos estados e 3) o mantimento da ordem interna, limitando suas ações a este escopo”. (SOARES, 2012, p.3) Os novos estados continuaram com seus aparatos de poder, controlando todas as outras ações de governo. Entretanto, esta configuração para a confederação foi inconsistente, deixando o governo central demasiadamente fraco para levar suas atribuições adiante, representando assim, uma ameaça à liberdade, a paz e a prosperidade daquela nação. Com o insucesso da confederação,

foi proposta uma convenção para elaboração da primeira Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), esta ocorreu na Filadélfia em 1787 e foi palco de grande embate entre forças centrípetas e centrífugas¹.

As forças centrípetas defendiam a formação ou manutenção de um Estado nacional, entendido como unidade política que possibilita às diversas comunidades territoriais que o compõem maior força e prosperidade, seja na defesa frente a inimigos externos, seja nas trocas comerciais internas (formação de um mercado comum) ou externas (proteção do mercado interno), entre outros fatores. As forças centrífugas defendiam a autonomia política para as comunidades territoriais em determinado campo de atuação, evitando que as mesmas tivessem que se submeter aos ditames de um governo central. (SOARES, 2012, p.2)

O resultado deste embate foi um pacto que institucionalizou uma inovadora territorialização política na história mundial: o federalismo.

O pacto federativo constituído nos EUA demandou um difícil trabalho de desenho institucional para a obtenção da autonomia territorial entre a unidade central (União) e as unidades subnacionais (Estados). “Este desenho estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados pesos e contrapesos institucionais (*checks and balances*), que limitavam a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder”. (SOARES, 2012, p.4) Assim, os EUA configuraram as características constitucionais e institucionais do Estado nacional de natureza federada, que posteriormente difundiu-se pelo mundo. Dentre essas características se destacam:

1. Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos: nacional e subnacionais.
4. Divisão de competências fiscais e administrativas, com recursos financeiros e competências administrativas asseguradas a cada nível de governo;
5. Sistema legislativo bicameral, com representação das subunidades nacionais no governo central através de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal. (SOARES, 2012, p. 4)

¹ Os termos forças centrípetas e centrífugas são emprestados da Física e utilizados aqui para designar as forças políticas que impulsionam o poder para o centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas). (SOARES, 2012, p.2)

Após a configuração do federalismo nos EUA, este se transformou rapidamente em uma referência para outros países do mundo, países que, assim como os EUA, possuíam problemas de conciliação entre a unidade territorial e descentralização política. Como aponta Stepan (1999), “algumas federações surgiram para unir comunidades autônomas (*come together*), como foi o caso dos EUA, e outras federações surgiram para manter a unidade política (*hold together*) em um contexto de pressões por descentralização – este seria o caso brasileiro”.

O Brasil instituiu o sistema federativo de governo conjuntamente ao republicanismo no ano de 1889, por meio do Decreto nº1, de 15 de novembro de 1889:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art. 2º- As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

De fato, o desenho federalista americano foi a grande inspiração para a formação do sistema federativo no Brasil, mas este fator não elimina as motivações individuais que induziram o país a adotar esse sistema e a constituir algumas características diferenciadoras. A federação instituída no Brasil, ao contrário da experiência dos EUA, foi fundada a partir de um Estado nacional unitário e para conceder autonomia às províncias. A partir desse marco, o Brasil passou por profundas mudanças nas Constituições Republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, marcando sua trajetória por oscilações entre democracia federativa e autoritarismo centralizador.

A partir da década de 80, após o período ditatorial precedente, o país passou por importantes mudanças políticas, econômicas e sociais. Houve “o retorno da democracia ao país, o fortalecimento da federação, a estabilização da economia e avanços nas políticas sociais”. (SOARES; 2012, p. 3) A Constituição Federal promulgada em 1988 buscou resgatar o princípio federalista de organização do poder político, descentralizou recursos financeiros e estruturou um sistema não muito claro de repartição de competências, buscando um novo equilíbrio nas relações entre a União e os governos subnacionais. O Brasil foi também um dos poucos países a adotar um sistema federativo com uma terceira esfera de poder territorial: os municípios. A partir da década de 90, a União passou a adotar medidas para reconcentrar receitas tributárias e a impor limites aos gastos dos governos estaduais e municipais,

ocorrendo, assim, uma recentralização na partilha de recursos e na definição de gastos públicos.

Pode-se concluir que o Brasil avançou na consolidação de uma democracia federativa. Contudo, como aponta Soares (2012, p. 17), muitos desafios ainda precisam ser encarados no campo das relações territoriais de poder, entre eles, salientam-se: “1) o papel pouco definido dos estados na dinâmica federativa, 2) os poucos mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental que fazem do federalismo brasileiro altamente competitivo e, 3) mais importante, a superação do alto grau de desigualdade social entre as regiões e os indivíduos”. (2012, p. 17)

2.2 Federalismo Fiscal

De acordo com Dias (2006, p. 1) “o federalismo fiscal constitui a forma pela qual a economia do setor público é repartida nas diversas esferas federadas de competência, espelhando, de um ponto de vista substantivo, compromissos e objetivos assumidos pelo Estado com determinadas forças sociais, políticas e econômicas”. Apesar da dificuldade de se delimitar as fronteiras do federalismo fiscal, a essência do seu conceito baseia-se, no levantamento, na locação e na aplicação de receitas públicas em uma federação. Envolve, assim, a definição do objeto relacionado à receita que é instituída, o propósito para o qual a mesma será gasta e os papéis de cada esfera de governo nestes processos de levantamento e gasto de receitas.

Segundo Arretche (2005, p. 72) o federalismo fiscal apresenta seis dimensões passíveis de serem observadas e analisadas: “a) definição das áreas de tributação exclusiva; b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus tributos próprios; c) autoridade tributária sobre o campo residual; d) sistema de transferências fiscais; e) vinculação de gastos das receitas; e f) autonomia para obtenção de empréstimos”. Essas seis dimensões possibilitam a observação de como ocorre a distribuição dos recursos e encargos públicos entre os níveis de governo. Permitindo também a verificação do grau de descentralização fiscal de um país e se a condição de autonomia fiscal para a vigência efetiva de uma Federação procede.

A partir dessas dimensões, percebe-se que a autoridade para tributar é de suma importância no escopo do federalismo fiscal e pode ser definida como “autonomia para instituir tributos, cobrá-los e aplicar o produto dessa arrecadação. Essa autoridade pode ser caracterizada como absoluta ou restrita, sendo que esta última pode variar em relação à autoridade de cada ordem governamental referente a cada tipo de tributo”. (ESAF, 2011, p. 30) Como exemplo, em alguns países como os Estados Unidos, os entes federados possuem total autonomia para tributar e gastar suas receitas, entretanto, em outros, como o Brasil, essa autonomia é apenas relativa.

2.3 Os estados no federalismo fiscal brasileiro atual

2.3.1 Os estados na reforma tributária da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) tinha como intuito reorganizar o Estado brasileiro em bases democráticas, federativas e redistributivas, diferentemente da experiência ditatorial vivenciada anteriormente. O resultado desta reorganização, no âmbito federativo, foi uma descentralização territorial que favoreceu principalmente os municípios. No aspecto político, como já dito, o Brasil adotou um sistema peculiar, com três níveis de governo, incorporando os municípios, juntamente com os estados, como partes membros da federação, refletindo assim o difícil controle dos estados sobre as questões locais e a antiga tradição da autonomia municipal. No âmbito fiscal, a reforma tributária elevou a participação dos estados e municípios na distribuição das receitas públicas. Deve-se ressaltar, porém, que os principais beneficiários desta reforma foram os municípios que conquistaram uma condição sem precedentes na história do país, como demonstrado na tabela 1.

Tabela 1
Recursos Tributários Distribuídos aos Três Níveis de Governo (1960-2005)

Ano	Carga Tributária Bruta (% do PIB)	Arrecadação direta (%)			Receita disponível (%)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1970	26,0	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	9,9
1980	24,5	74,7	21,6	3,0	68,2	23,3	8,6
1988	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1990	28,8	67,0	29,6	3,4	58,9	27,6	13,5
1995	29,4	66,0	28,6	5,4	56,2	27,2	16,6
2000	33,4	66,7	27,6	5,7	55,8	26,3	17,9
2005	38,9	68,4	26,0	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: Oliveira, 2007, p. 45 e 50.

A partir da reforma de 1988, as competências tributárias dos estados e municípios se ampliaram, foi atribuído a eles maior autonomia para legislar sobre seus próprios tributos, aumentando de modo considerável as transferências de receitas de impostos para estes entes federativos, reduzindo assim, a capacidade financeira da União.

Como aponta Oliveira (2007, p. 47) para os estados, foi realizada a “fusão dos impostos únicos e especiais (impostos únicos sobre lubrificantes e combustíveis, sobre a energia elétrica e os minerais, e os impostos sobre transportes rodoviários e de comunicações) ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), que passou a denominar-se Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)” fato que ampliou de forma considerável a base de sua incidência. Também foi atribuída aos estados a competência para cobrar o Imposto sobre Herança e Doações (ITCD), hoje denominado Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD). Este tributo está previsto no artigo 155, inciso I da Constituição e tem como “fato gerador a transmissão, a qualquer título, por ato não oneroso, de imóveis e de direitos a eles relativos, inclusive bens móveis, títulos e créditos”. (ESAF, 2011, p.42).

Permaneceu no âmbito dos estados as competências para cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), as taxas de Incêndio e Florestal e por fim, as contribuições previdenciárias que são relativas aos servidores estaduais.

Houve também aumento das transferências intergovernamentais constitucionais, que passaram de 16% (incluídos 2% do Fundo Especial) em 1985 para 21,5% através da Constituição Federal de 1988, para o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. Foi extinto o Fundo Especial e em seu lugar foi criado o Fundo Constitucional de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste (FNO, FNE e FCO), sendo destinado a este fundo 3% da arrecadação do IR e IPI. Estas mudanças se constituíram como um importante propulsor na revitalização das finanças das esferas estaduais, dando continuidade ao processo de desconcentração das receitas tributárias.

O processo de descentralização fiscal impulsionado pela Constituição gerou algumas incongruências. Várias questões mostram o quão inconsistente se tornou o modelo tributário brasileiro e também os motivos que levaram a União a adotar medidas para a reversão das

perdas que sofreu com a reforma tributária de 1988. Primeiro, ao fundir os impostos especiais ao ICMS perderam-se “importantes receitas antes destinadas ao financiamento da infraestrutura econômica, com a participação das três esferas, sem que nada fosse colocado em seu lugar, enfraquecendo os mecanismos de cooperação intergovernamental”. (OLIVEIRA, 2007, p. 48) Segundo, ampliaram-se as transferências intergovernamentais, mas esta ampliação não foi acompanhada por uma mudança nos critérios de partilha das receitas entre os entes federativos, mantendo os critérios da reforma de 1966. Como afirma Oliveira (2007, p. 48), estes critérios de partilha “já se apresentavam inconsistentes para garantir uma distribuição mais equilibrada de recursos entre essas esferas, indispensável para um melhor equilíbrio federativo”. Foi remetida para Lei Complementar a responsabilidade da devida revisão do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, o que acabou sendo adiado por causa dos inevitáveis conflitos de interesse entre os entes federativos para com a questão.

Ainda neste aspecto, o aumento das transferências constitucionais redistributivas, sem condicionantes, foi criticado por alguns estudiosos (VARSAÑO, 1996; e REZENDE, 2010), pois trouxe um desincentivo ao esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garantiu uma melhor redistribuição de renda, bens e serviços à população, visto que retirar recursos de estados e municípios mais ricos, através de tributos, com um grande número de habitantes pobres, e os designar a estados e municípios mais pobres, mas com pequena população, “sem qualquer garantia de benefício aos mais pobres, pode ter efeito inverso, com pobres de territórios ricos transferindo recursos para ricos de territórios pobres, o que não é nada redistributivo individualmente”. (SOARES, 2012, p. 13)

A ampliação das receitas dos governos subnacionais também não foi acompanhada de um projeto de descentralização de encargos, mesmo esse sendo apresentado nos trabalhos da Constituição, “de forma a compensar a redução das receitas da União e garantir melhor equilíbrio na distribuição de responsabilidades dos entes federativos, de acordo com a nova realidade de suas novas condições financeiras e tributárias que dela brotou”. (OLIVEIRA, 2007, p. 48) Por fim, a descentralização também não foi acompanhada de uma maior responsabilidade fiscal dos entes federativos, o que acabou culminando em um crescente endividamento dos estados e de alguns municípios na década de 90.

2.3.2 As finanças públicas estaduais nos anos 90

A partir das mudanças ocorridas com a reforma tributária de 1988, o governo federal reagiu ao processo de descentralização e adotou, a partir da década de 90, medidas para reconcentrar receitas tributárias e impor limites para os gastos subnacionais.

Para a ampliação de sua participação no bolo tributário, o governo federal favoreceu o aumento e a criação de contribuições sociais, previstas na Constituição como fonte de receita exclusiva da União, vinculadas a gastos com a seguridade social. Outra estratégia empregada pela União para o fortalecimento de sua autoridade fiscal foi, como aponta Soares (2012, p.8):

A criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e foi rebatizado em 2000 com o nome de Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU permite ao governo federal usar 20% dos recursos de determinados impostos e contribuições de forma livre, desvinculando-os de despesas obrigatórias definidas constitucionalmente.

A União também atuou no intuito de impor limites à autonomia de gastos dos governos subnacionais, devido ao crescente endividamento destes a partir da década de 90. Em 1995, foi promulgada a Lei Camata “que fixou o teto de 60% da receita corrente bruta para os gastos estaduais e municipais com pessoal. E como ápice do processo de ajuste fiscal e controle dos gastos públicos, veio a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, que regulamentou o teto para despesas com pessoal e inibiu a capacidade de endividar dos níveis de governo”. (SOARES, 2012, p. 8)

Outras medidas legislativas ocasionaram impactos na autonomia para gastar dos estados e municípios, uma vez que a União passou a legislar no sentido de aumentar a vinculação de receitas subnacionais com políticas de cunho social. No que tange à educação, a CF de 1988 fixou que no mínimo 25% das receitas dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação. No ano de 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14, houve um maior avanço na definição destes gastos, através da criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

O Fundo, de natureza contábil, voltado para o ensino fundamental, foi instituído em cada estado com recursos dos governos estaduais e municipais, e promovia a redistribuição dos recursos entre as redes estaduais e municipais de ensino fundamental de acordo com o número de alunos matriculados, tornando mais equânimes os gastos dentro dos estados. Também foi definido um patamar mínimo de gasto por aluno (piso) que, se não pudesse ser contemplado pelo Fundo, seria garantido através de repasses da União. (SOARES, 2012, p. 9)

No ano de 2006, com a instituição da Emenda Constitucional nº 53, foram incluídos também a educação infantil e o ensino médio, transformando assim o Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Na saúde, no ano de 2000, foi regulamentada a Emenda Constitucional nº29, que fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais e 15% das municipais para gastos com a saúde.

Além da fixação de patamares mínimos de receitas, o governo federal buscou induzir gastos subnacionais maiores com políticas sociais a partir da ampliação e/ou criação de transferências via fundos especiais. “As transferências de recursos através de fundos nacionais são regulamentadas por leis específicas que estabelecem condicionantes para o recebimento dos recursos, o que envolve a adesão dos estados e municípios a políticas formuladas no âmbito nacional”. (SOARES, 2012, p. 9) O mecanismo de “repasso fundo a fundo” implica “que a transferência ocorre de um fundo nacional para outro estadual ou municipal, de forma regular e, algumas vezes, sem a necessidade de convênios e outros instrumentos afins”. (SOARES, 2012, p. 9) Em resumo, vê-se que as medidas adotadas pela União a partir da década de 90, em torno da definição dos gastos subnacionais, causaram impactos sobre as receitas dos estados e dos municípios, apesar de estes últimos seguirem em uma trajetória crescente na participação das receitas públicas. Porém, como afirma Soares (2012, p.10) esta trajetória apresenta uma perspectiva diferenciada da descentralização dos anos 80:

É uma desconcentração de recursos regulada pelo governo central, na qual os governos subnacionais ampliam suas receitas através de transferências intergovernamentais da União para fins específicos definidos no âmbito nacional, sendo exemplares as transferências fundo a fundo para as políticas sociais de saúde, de educação e de assistência social definidas no âmbito nacional.

A partir destas mudanças ocasionadas no federalismo fiscal brasileiro, a partir da descentralização na década de 80, percebe-se que na atualidade, além das receitas tributárias próprias, os estados contam com um diversificado quadro de fontes de recursos - oriundos das transferências intergovernamentais – que por sua relevância serão objeto de análise na seção seguinte.

2.4 As Transferências Intergovernamentais no Brasil

As transferências intergovernamentais são elementos essenciais do Sistema Tributário Brasileiro e do modelo de descentralização em vigência no país, estas têm a prerrogativa de alterar a receita disponível para cada um dos três níveis de governo.

Segundo Lima (2002) a opção de um governo por um sistema de transferências intergovernamentais ocorre devido a quatro razões essenciais:

- I. Internalização de externalidades a outras jurisdições, com a unidade de governo mais alta estimulando o fornecimento de bens e serviços que favoreçam também a outras unidades;
2. Melhoria do sistema tributário como um todo, razão relacionada em grande medida no fato de ampliar a eficiência, deslocando atribuições de impostos para as esferas de governo com melhor capacidade de administração;
3. Correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, caso em que as transferências podem possibilitar o alcance de uma padronização por parte dos governos locais, principalmente em casos de educação, saúde, saneamento básico e habitação e
4. Equalização fiscal entre jurisdições, razão de grande importância em uma federação com fortes desigualdades regionais, como a brasileira.

As transferências intergovernamentais podem ser agrupadas em legais, constitucionais ou voluntárias da União. As legais e constitucionais podem ser de natureza devolutiva ou redistributiva. São devolutivas quando a repartição dos recursos é feita tomando como base o valor gerado por cada esfera subnacional de governo e são redistributivas quando a distribuição de recursos entre os níveis de governo não tem relação com a base de arrecadação do governo receptor. As transferências voluntárias baseiam-se nos princípios de cooperação, auxílio ou assistência financeira e não são determinadas legalmente ou constitucionalmente. “Estas transferências são importantes por serem flexíveis em prazos curtos, sendo capazes de atender a demandas de recursos excepcionais por parte das jurisdições”. (PONTES, 2008, p.12)

2.4.1 As Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais são “as expressões máximas do que se chamam de Pacto Federativo existente entre a União, os estados e os municípios”. (SEFAZ, 2013, p.1) Um dos instrumentos responsáveis pela consolidação desse pacto é a distribuição de recursos originários da arrecadação de tributos federais aos estados, Distrito Federal ou municípios ou

dos estados aos municípios. Dos estados, os municípios recebem 25% do ICMS e 50 % do IPVA, estas transferências são de “objetivo devolutivo e não redistributivo, ou seja, buscam devolver aos municípios parte do que foi arrecadado em suas bases”. (SOARES, 2012, p. 17)

No Brasil, entretanto, prevalecem às transferências da União com caráter redistributivo, ou seja, que têm como objetivo amenizar as grandes desigualdades existentes no país, promovendo uma maior equidade fiscal entre estados e municípios. Entre essas transferências se destacam o FUNDEB, o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O FUNDEB abriga recursos originários de arrecadações federais e estaduais e destinam-se ao financiamento de ações para manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, atentando-se aos respectivos âmbitos de atuação dos estados e municípios, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio;

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (CF, 1988, p. 126)

O FPE e o FPM são modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os estados (incluindo o Distrito Federal) e os municípios, respectivamente, e estão previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios. (CF, 1988, p. 101)

c) (...);

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Estes Fundos constituem valor de extrema relevância nas finanças de grande parte dos entes subnacionais, especialmente para os estados e municípios mais pobres. Ao garantir às unidades subnacionais recursos que não dependem necessariamente de sua própria arrecadação, os fundos buscam certo equilíbrio financeiro entre as unidades da federação, redistribuindo as receitas públicas do país em benefício das regiões menos favorecidas.

2.4.2 As Transferências Legais da União

As transferências legais se baseiam em repasses de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. Estas transferências são reguladas por leis específicas e possuem duas modalidades: transferências não vinculadas a um fim definido e as que estão vinculadas a um fim específico. No primeiro caso, os estados e municípios possuem discricionariedade na definição da despesa correspondente ao recurso repassado, como é o caso dos *royalties* do petróleo.

Na segunda modalidade, a transferência é destinada para uma despesa específica, podendo ser automática ou “fundo a fundo”. Na transferência automática os recursos são transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios automaticamente através de conta corrente específica aberta pelo beneficiário, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Essa modalidade de transferência é aplicada em determinados programas educacionais. As transferências “fundo a fundo” são representadas pela transferência de recursos de um fundo da esfera federal para outro fundo estadual, do Distrito Federal ou municipal, sendo estes recursos destinados a programas das áreas da saúde, educação, assistência social, entre outros.

2.4.3 As Transferências Voluntárias da União

Esta modalidade de transferência também denominada de discricionária ou negociada foi definida através do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio

ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Os recursos oriundos de transferências voluntárias são, de forma predominante, repassados por meio de convênios ou contratos de repasses. O convênio é a forma mais comum de repasse e consiste em um instrumento jurídico celebrado entre o concedente e o conveniente que “disciplina a transferência de recursos públicos da União para a execução de uma política pública de interesse recíproco, com duração definida e em regime de mútua cooperação, o que envolve contrapartida financeira do estado ou município e corresponsabilidade na aplicação e fiscalização dos recursos”. (SOARES, 2012, p. 19). Já o contrato de repasse é um instrumento jurídico semelhante ao convênio, sua diferença é o envolvimento de instituições ou agências financeiras oficiais federais na intermediação das transferências dos recursos da União.

Observa-se que as fontes de recursos dos estados se diferem em relação à autonomia fiscal e ao caráter redistributivo. As receitas tributárias próprias asseguram recursos aos estados, mas contribuem para a perpetuação das desigualdades territoriais ligados ao desenvolvimento econômico, beneficiando assim, os estados mais ricos. As transferências legais, predominantemente, apresentam um caráter redistributivo, favorecendo os estados mais pobres. Entretanto, distinguem-se das transferências obrigatórias, pois não possuem valores precisos e estão vinculadas a políticas públicas específicas em plano nacional. “As receitas de transferências voluntárias da União estão sob o controle do nível central, com destaque para o Executivo nacional, que tem ampla autonomia para definir o volume destes recursos e quais destinatários e políticas serão beneficiados”. (SOARES, 2012, p. 12)

As transferências constitucionais têm como prerrogativa promover maior equidade fiscal no âmbito estadual, entre essas transferências, como visto, se destaca o FPE, que tem o objetivo constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados brasileiros. Mas será que de fato, este Fundo vem cumprindo com seu objetivo constitucional?

Para a resolução desta questão, o capítulo seguinte dará mais atenção ao assunto, tratando de maneira específica à evolução histórica do FPE, sua distribuição ao longo do tempo e seu papel redistributivo no federalismo fiscal brasileiro.

3 O PAPEL DO FPE SOBRE AS DESIGUALDADES REGIONAIS E ESTADUAIS

3.1 As desigualdades regionais e estaduais no Brasil atual

A existência de grandes desigualdades econômicas regionais e estaduais exerce uma influência negativa sobre os padrões de desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar de sua sociedade, podendo também ter consequências para a manutenção de um pacto federativo. A antiga crença no mercado como componente suficiente para conduzir um processo de convergência da renda nacional, parece não se sustentar, até porque “o desenvolvimento econômico tem se mostrado cada vez mais dependente da inserção competitiva dos países e regiões no mercado mundial e a abertura necessária para essa inserção tende a agravar as desigualdades presentes no interior das sociedades nacionais” (PAES & SIQUEIRA; 2008, p.709). Deste modo, a superação das assimetrias econômicas e sociais passa, indispensavelmente, pela mediação do Estado, que segue exercendo um papel fundamental no novo padrão de acumulação.

Apesar das mudanças ocorridas no Brasil nas últimas décadas, o país ainda se encontra muito concentrado, tanto populacional quanto economicamente em duas regiões: o Sul e o Sudeste. Em relação à população, no ano de 2010, três estados do Sudeste representavam mais de 40% do total de habitantes do país: São Paulo (22,03%), Minas Gerais (10,40%) e Rio de Janeiro (8,28%). No que se refere à economia, mesmo havendo novos polos de desenvolvimento, a mesma ainda se encontra em boa parte concentrada no Sudeste. Tomando como base o Produto Interno Bruto (PIB), que representa a soma em moeda de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada localidade durante um período definido, observa-se que a participação das regiões no PIB entre os anos de 1995 a 2010 apresentou apenas mudanças suaves, longe de reverter a situação de desigualdade brasileira. Em 1995, o Sudeste participava de 59,13% do PIB do país; em 2010, a região foi a que isoladamente mais contribuiu com o PIB nacional (55,4%). O Nordeste neste período obteve um leve aumento de 12%, em 1995, para 13,5%, em 2010, acompanhado da região Norte que detinha 4,22% do PIB, em 1995, evoluindo para 5,3%, em 2010, e a região Centro-Oeste com um aumento de 8,41%, em 1995, para 9,3%, em 2010. Já a região Sul continuou no mesmo patamar com uma participação de 16,2% no PIB ,em 1995, e 16,5%, em 2010.

Analisando os estados, verifica-se que, em 2010, São Paulo representava mais de 30% do PIB brasileiro e o Rio de Janeiro respondia por cerca de 11%. Por outro lado, os estados que representavam menores participações eram: Roraima (0,17%), Acre (0,22%) e Amapá (0,22%), todos da região Norte. Contudo, mesmo dentro de uma região em particular, há grandes diferenças entre os estados. Um exemplo é a região Sudeste, no acumulado do período, enquanto São Paulo apresentou uma média de 34,21% do PIB do país, o Espírito Santo contou com uma participação de apenas 2,08%. Na região Nordeste também existiu grandes diferenças: enquanto o estado da Bahia apresentou uma média de 4,06% do PIB no período, o estado do Sergipe representou apenas 0,62%.

Outros dados também apontam o grau de desigualdade entre as regiões e os estados do país, como a taxa de pobreza e o Coeficiente de Gini. A taxa de pobreza “indica o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* inferior à linha da pobreza” IPEA (2013). O Coeficiente de Gini é um parâmetro internacional utilizado para medir a desigualdade ou o nível de concentração de renda de uma localidade, os dados são apresentados entre 0 e 1, onde 0 corresponde a uma completa igualdade de renda e 1 corresponde a uma completa desigualdade.

De acordo com o IPEA, entre os anos de 1995 e 2008², “12,8 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza absoluta, permitindo que a taxa nacional dessa categoria de pobreza caísse 33,6%, passando de 43,4% para 28,8%”. Entretanto, a redução dessa taxa não ocorreu de modo uniforme entre as regiões do país. Considerando as regiões, foram logrados os seguintes resultados: a região Sul foi a que obteve uma maior diminuição na taxa de pobreza no período, alcançando uma queda de 47,1%, seguida das regiões Sudeste (34,8%) e Nordeste (28,8%). Já as regiões Norte e Centro-Oeste, alcançaram uma redução menos expressiva com uma queda de 14,9% e 12,7% respectivamente. Analisando o conjunto dos estados, verifica-se também uma alta assimetria no comportamento das taxas de pobreza. Os estados que apresentaram uma maior redução dessa taxa no período foram: “Santa Catarina

² Os dados referentes à Taxa de Pobreza e Coeficiente de Gini do ano de 2009 e 2010 não foram incluídos no estudo do IPEA, que analisou a evolução da pobreza por região e por estado no Brasil. Sendo assim, esses dados serão analisados mais à frente, com exceção do ano de 2010, pois suas informações ainda não foram oficialmente divulgadas.

(61,4%), Paraná (52,2%) e Goiás (47,3%). Por outro lado, os cinco estados com menor diminuição acumulada na taxa de pobreza absoluta foram: Amapá (12,0%), Distrito Federal (18,2%) e Alagoas (18,3%)”. (IPEA, 2010). No ano de 2008, o estado do Alagoas foi o que registrou a maior taxa de pobreza do país com 56,6%, seguido do Maranhão (55,9%) e Piauí (52,9%). Em 1995, os três estados com maior taxa de pobreza absoluta eram: Maranhão (77,8%), Piauí (75,7%) e Ceará (70,3%). Ainda, para o ano de 1995, entre os estados que apresentaram menor taxa de pobreza absoluta estavam: “São Paulo (20,7%), Distrito Federal (23,6%) e Santa Catarina (29,8%). Treze anos depois (2008), os estados com menor taxa de pobreza absoluta eram: Santa Catarina (11,5%), São Paulo (12,8%) e Rio de Janeiro (18,2%)”. (IPEA, 2010). Em síntese, constata-se que a pobreza no Brasil foi mais rapidamente reduzida nas regiões mais ricas, enquanto as regiões mais carentes demonstraram menor capacidade de retirar parcelas maiores da população da condição de insuficiência de renda para o consumo básico.

No que diz respeito à evolução da desigualdade de renda no país, observa-se que, em 1995, os estados que apresentavam menor Coeficiente de Gini eram: Roraima (0,426), Amapá (0,534), Santa Catarina (0,537) e São Paulo (0,538). O estado do Alagoas (0,644) foi o que apresentou o mais elevado Coeficiente de Gini para esse ano, acompanhado de Tocantins (0,632), Ceará (0,617) e Paraíba (0,615). Em 2008, os entes da federação que apresentaram maior desigualdade de renda foram: Distrito Federal (0,622), Paraíba (0,587), Alagoas (0,583) e Piauí (0,574). Já os estados com menor grau de desigualdade de renda para esse ano foram: Amapá (0,451), Santa Catarina (0,465), Pará (0,497) e Rondônia (0,48). Os dados evidenciam a existência de um elevado grau de desigualdade regional e estadual no país, o que comprova a importância da União no cenário nacional no sentido de reduzir estas desigualdades. É uma das vias para isto é a busca por maior equidade fiscal, compensando a fraqueza fiscal dos estados mais pobres com a destinação de recursos arrecadados nos estados mais ricos através das transferências constitucionais, em especial por meio do Fundo de Participação dos Estados.

3.2 O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

Um traço marcante do federalismo brasileiro é a convivência de desigualdades econômicas e sociais entre as regiões. Este cenário exige um sistema de transferências de recursos entre regiões, que minimize as disparidades e assimetrias socioeconômicas no setor público e contribua para unidade e estabilidade da federação.

A forma de redução dessas desigualdades econômicas e sociais requer um sistema de equalização fiscal que se caracteriza “por ser um mecanismo de transferência de recursos, de uma esfera de governo a outra (transferência vertical), ou entre unidades de governo semelhantes (transferência horizontal)”. (SCHWENGBER, 2000, p.26) De acordo com Schwengber (2000, p. 27) essa transferência de recursos pode assumir dois objetivos: “a equalização da performance fiscal (de gastos) e/ou a equalização da capacidade fiscal (de receitas)”. No primeiro objetivo, determinadas funções são eleitas prioritárias e é estabelecido um gasto padrão. Frequentemente, o governo central desempenha a função de planejador e controlador e são estipuladas as transferências vinculadas aos gastos. No segundo objetivo, busca-se assegurar às unidades da federação “uma receita "disponível" padrão, sem necessidade de se recorrer à elevação de alíquotas ou à imposição de novos tributos”. (SCHWENGBER, 2000, p.27) É preservada a autonomia das unidades receptoras e são determinados os critérios de partilha dos impostos ou das transferências incondicionais.

No sistema tributário brasileiro o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal representa uma modalidade de transferência intergovernamental não vinculada, automática, direta, sem necessidade de contrapartida que tem como propósito a correção dos desequilíbrios entre os estados brasileiros, constituindo-se como um mecanismo de equalização da capacidade fiscal. O Fundo foi criado através da Emenda Constitucional nº 18 em 1965, com base nos produtos do IR e do IPI. Em 1966, através da Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional - CTN), o FPE foi regulamentado com autênticos critérios de rateio estabelecidos nos artigos 88 a 90. Em seu formato inicial, o FPE era constituído por 10% do IR e do IPI, “deduzidos da base da arrecadação os incentivos fiscais do FINOR, FINAM, FUNRES, PIN, PROTERRA, além das restituições legais referentes aos dois impostos

federais”. (SOUZA, 2011, p.3) A regra favorecia os estados com menor renda *per capita* e com crescimento populacional acelerado.

Ao longo do tempo, ocorreram mudanças expressivas na legislação que regulamenta o FPE. Após sua criação, “o Ato Complementar nº 40, de 1968, reduziu de 10% para 5% a participação do FPE no produto da arrecadação do IR e IPI, e criou um Fundo Especial com participação de 2% sobre a mesma base de recursos federais” (ESAF, 2011, p.14). O Fundo Especial vigorou entre os anos de 1969 a 1986 e seus recursos eram aplicados de acordo com critérios estabelecidos através de Decreto do Poder Executivo Federal. Para a sua aplicação era analisada ainda a situação financeira dos estados e municípios, os seus esforços próprios de desenvolvimento e o grau de prioridade dos projetos propostos pelos mesmos.

Posteriormente, o FPE teve uma evolução crescente. Através da Emenda Constitucional (EC) nº5 de 1975 os recursos do Fundo subiram de 5% para 9% da arrecadação do IR e IPI e entre 1981 a 1985, o rateio passou de 10% para 14% pelas ECs nº 17 de 1980, e nº 23 de 1983.

Quando a última Assembleia Nacional Constituinte foi instituída em fevereiro de 1987, o FPE ainda recebia 14% da arrecadação do IR e IPI. De acordo com Afonso (2010, p.5) “na primeira fase dos trabalhos, a Subcomissão de Tributação elevou essa fração para 18,5% e limitou o rateio às Unidades da Federação com renda *per capita* inferior à média nacional”. Na segunda fase, a comissão temática “Tributos, Orçamentos e Finanças” decidiu ampliar para 21,5% a participação do FPE, propondo um crescimento gradual desta participação de 18%, em 1988, para 19%, em 1989, e nos anos seguintes através de um crescimento anual de 0,5% até o atingimento da meta estabelecida. A comissão também eliminou qualquer restrição de participação dos estados no rateio do Fundo. Nas etapas posteriores, não houve nenhuma mudança e o Fundo foi promulgado na CF/88. O resumo da evolução temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPE descrito acima é destacado na tabela 2:

Tabela 2**Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPE**

Dispositivo Legal	FPE (%)	Vigência
Código tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	12,5	1984
	14,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	14,0	1985/88
	18,0	1988
Constituição Federal de 1988	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
	20,5	1992
	21,5	A partir de 1993

Fonte: Cartilha FPE, 2011.

A CF/88, também determinou, em seu artigo 161, que uma Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo, esta Lei teria a importante missão de conjugar essas normas de entrega com o objetivo constitucional de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados. Esta previsão da Constituição somente realizada em 28 de dezembro de 1989, quando se promulgou a Lei Complementar nº 62 (LC 62/89) que disciplinou o funcionamento do Fundo.

A distribuição dos recursos do FPE seguiram as seguintes regras: inicialmente os recursos do Fundo eram divididos regionalmente, privilegiando as regiões menos desenvolvidas. Do seu total, 85% das receitas eram destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos estados das regiões Sul e Sudeste. As regras posteriores seguiam os artigos 88, 89 e 90 do CTN, aos quais estabeleciam que os recursos do Fundo deveriam ser distribuídos da seguinte maneira:

- I- 5% (cinco por cento), proporcionalmente à superfície de cada entidade participante;
- II - 95% (noventa e cinco por cento), 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. (CTN, 1966, art. 88 (revogado))

O cálculo desses valores era feito levando-se em consideração:

- I- A superfície territorial apurada e a população estimada, quanto a cada entidade participante, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- II- A renda *per capita*, relativa a cada entidade participante, no último ano para o qual existam estimativas efetuadas pela Fundação Getúlio Vargas. (CTN, 1966, art. 88 (revogado))

O fator representativo da população, indicado no item II anteriormente mencionado era estabelecido da seguinte forma:

<i>Porcentagem que a população da entidade participante representa da população total do País:</i>	<i>Fator</i>
I - Até 2%	2
II – Acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	2
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	5
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - acima de 10%	10

Fonte: CTN, 1966, art. 89 (revogado).

Já o fator representativo do inverso da renda *per capita*, também referido no item II supramencionado, era e é atualmente determinado do seguinte modo:

<i>Inverso do índice* relativo à renda per capita da entidade participante:</i>	<i>Fator</i>
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,220	2,5

Fonte: CTN, 1966, art. 90.

*Determina-se o índice relativo à renda *per capita* de cada entidade participante, tomando-se como base 100 a renda *per capita* média do país.

Por fim, para se calcular o valor da cota do FPE devido a cada estado, multiplicava-se o montante a ser distribuído pelo coeficiente individual resultante dos cálculos anteriores, estes coeficientes foram fixados no Anexo Único da LC 62/89, conforme indicado na tabela 3:

Tabela 3
Ranking dos Coeficientes do FPE conforme Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89

UF	Coeficiente FPE	UF	Coeficiente FPE	UF	Coeficiente FPE
BA	9,3962	RN	4,1779	RR	2,4807
CE	7,3369	AL	4,1601	RS	2,3548
MA	7,2182	SE	4,1553	MT	2,3079
PE	6,9002	AC	3,4210	RJ	1,5277
PA	6,1120	AP	3,4120	ES	1,5000
PB	4,7889	PR	2,8832	MS	1,3320
MG	4,4545	GO	2,8431	SC	1,2798
TO	4,3400	RO	2,8156	SP	1,0000
PI	4,3214	AM	2,7904	DF	0,6902

Fonte: Grupo de Estudos, ESAF, Núcleo 2, 2011, p.15.

Os coeficientes acima foram criados para serem aplicados até o exercício de 1991, prevendo-se a criação de uma nova lei específica para os anos posteriores, mas continuaram válidos até o ano de 2013, por ausência de uma nova lei.

Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 56), as principais vantagens que existiam neste sistema de partilha eram “a independência de fatores políticos (as quotas já viam predefinidas e eram amplamente conhecidas) e a autonomia subnacional, visto que a transferência é incondicional”. Neste aspecto, destaca-se que a distribuição do FPE beneficiou principalmente as regiões mais pobres do país: Norte e Nordeste. Uma vez que no seu cálculo, como demonstrado acima, operavam o inverso da renda *per capita*, contribuindo para uma forte redistribuição regional da receita.

A utilização desses coeficientes fixos não acompanhou o desenvolvimento dos estados ao longo dos anos e se constituiu em um problema, visto que acabou por impedir que a distribuição dos recursos fosse feita de maneira a reduzir as desigualdades socioeconômicas. No decorrer dos anos, alguns estados se desenvolveram mais rapidamente que outros e, por este motivo, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maiores dificuldades deveriam passar a receber mais recursos do Fundo. Esta forma “estática de transferências de recursos não atende ao preceito básico de reequilibrar as finanças e as

condições de governabilidade dos estados, podendo aumentar ainda mais o fosso socioeconômico entre um estado e outro”. (ESAF, 2011, p.15)

Outro problema que se destaca no formato de partilha deste recurso, é a forte ampliação das desigualdades horizontais, ou seja, entre estados da mesma região. Tomando-se como base a receita *per capita* do Fundo, como se verificará mais à frente, fica claro que o FPE agrava as desigualdades entre estados pertencentes às mesmas regiões. Essa observação corrobora, em linhas gerais, as críticas ao formato do FPE assinaladas por alguns estudiosos:

a opção pelos atuais critérios de rateio, que além de serem fixos, sem nenhum aspecto dinâmico, foram estabelecidos a partir de ajustes sobre o percentual que cabia a cada estado pelos critérios anteriores, manteve o privilégio às Unidades Federativas menores, em decorrência dos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento correspondentes à posição relativa da população e do inverso da renda *per capita* dos estados em relação à média nacional. Aqui, o problema da má distribuição do FPE não se restringe ao fato de que alguns estados pobres recebam, como receita final do recurso, em termos *per capita*, muito mais do que os estados ricos; estados igualmente pobres também recebem transferências desproporcionalmente desiguais. (VILLELA, 1993; CERF, 1993).

Outra crítica apontada ao FPE está relacionada a não adoção do esforço fiscal próprio dos estados como um dos seus critérios de rateio. Há estados que por possuírem uma base econômica escassa, são contemplados com transferências de tal magnitude “que acabam por constituir fonte principal de receita, resultando numa disponibilidade final de recursos *per capita* significativamente superior à de outros estados que, por bem explorarem suas bases tributárias próprias, acabam sendo menos beneficiados pelos recursos do fundo”. (PRADO, 2001, p.51) As transferências não deveriam desestimular o esforço fiscal dos estados, mas serem utilizadas como fonte suplementar de recursos.

Por fim, estudos recentes apontam baixa *accountability* dos recursos do FPE, ou seja, “a tendência dos estados em gastar seus recursos de forma ineficiente por não sofrerem controle da sua população”. (MENDES; MIRANDA & COSIO 2008, p. 56).

3.3 A distribuição de recursos do FPE entre os anos de 1995 a 2010

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, entre os anos de 1995 a 2010, foram distribuídos R\$ 328.083.738.376,50 em recursos do FPE para os estados e o Distrito Federal. O Fundo beneficiou principalmente as regiões do Nordeste (52,46%) e Norte (25,37 %) do

Brasil, seguidos do Sudeste (8,48%), Centro-Oeste (7,17%) e Sul (6,52%). No acumulado do período, a Região Nordeste recebeu um valor total de R\$ 172.118.260.597,41 em recursos, seguido do Norte (R\$ 83.209.680.579,68), Sudeste (R\$ 27.832.212.895,41), Centro-Oeste (R\$ 23.537.057.553,03) e Sul (21.386.526.750,97).

Ao verificar a média anual *per capita* dos recursos do FPE recebidos pelos governos estaduais, identifica-se que a região Norte apresentou o maior montante *per capita*, com valores de R\$ 381,37. A região Nordeste ocupou a segunda posição, com um valor de R\$ 219,15, seguida das regiões Centro-Oeste (R\$ 120,55), Sul (R\$ 51,67) e Sudeste (R\$ 23,23), com valores bem menos expressivos. Aqui se observa que o fator população é preponderante na destinação destes recursos. A região Nordeste recebeu no acumulado do período 48% a mais de recursos que a região Norte, entretanto, ao preponderar pelo fator populacional, a região Norte passou a liderar o *ranking*, recebendo uma maior receita *per capita* que a região Nordeste.

Entre os Estados, no acumulado do período, o *ranking* dos beneficiados pelo Fundo seguiu os coeficientes fixos da LC 62/89, conforme tabela 3. Os estados mais contemplados pelos recursos do FPE foram respectivamente: a Bahia, o Ceará, o Maranhão e o Pernambuco e os menos beneficiados foram o Distrito Federal, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Contudo, ao analisar esses valores *per capita*, há uma mudança nesse *ranking* e os estados menos populosos da região Norte assumem a liderança da receita *per capita*, constituindo valores bem mais expressivos que outros estados do Brasil. Entre as primeiras posições se encontram: Roraima (R\$ 1.446,16), Amapá (R\$ 1.332,45), Acre (R\$1.182,35) e Tocantins (R\$ 730,78) e entre os menos contemplados se destacam: São Paulo (R\$ 5,34), Rio de Janeiro (R\$ 21,17), Rio Grande do Sul (R\$ 46,18) e Santa Catarina (R\$ 47,16).

3.4 Análise do papel redistributivo do FPE entre as Regiões e os Estados brasileiros

Para melhor analisar o papel redistributivo do FPE entre os anos de 1995 a 2010, esta seção se dividirá em duas subseções. Na primeira subseção o papel redistributivo do FPE será averiguado através de uma confrontação entre os recursos recebidos do Fundo e o ambiente econômico e social de cada região com base nos seus respectivos indicadores

socioeconômicos, com a finalidade de se conhecer a congruência do formato desse Fundo com o desenvolvimento social e econômico das regiões brasileiras. Para essa análise será observada a relação entre a média anual do FPE *per capita* com as médias anuais do PIB *per capita* e da Receita Tributária Própria *per capita* para o período de 1995 a 2010. Em seguida, o Fundo será avaliado em relação a indicadores sociais. Será analisada a média do FPE *per capita* para os anos de 2000 e 2005³ comparativamente à média do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para esses anos e, por fim, será examinado o Coeficiente de Gini e a Taxa de Pobreza das regiões para o ano de 2009.

O FPE, tendo destinado um maior volume de seus recursos para regiões mais carentes, aparenta, à primeira vista, cumprir seus objetivos redistributivos e equalizadores, uma vez que o Sudeste e o Sul, por serem regiões mais ricas e onde se concentram maior parcela de arrecadação do IPI e do IR, transferem renda para as regiões mais pobres do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, analisar o papel redistributivo do FPE por região oculta as diferenças intra-regionais e não permite uma avaliação fidedigna do seu impacto entre os estados. Desta forma, na segunda subseção será analisado o papel redistributivo do FPE à luz dos estados brasileiros, seguindo os mesmos moldes de análise escolhidos para as regiões.

No tocante aos dados, o PIB foi obtido através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo o período de 1995 a 2010. A média anual do PIB *per capita* servirá para a verificação da dimensão das desigualdades econômicas entre as regiões e os estados ao longo do período, fazendo um comparativo com a média de distribuição do FPE *per capita*, analisando se este último contribuiu como um importante recurso para um maior aporte de recursos às localidades com menores recursos do PIB.

No que concerne a receita tributária própria (RTP), esta foi obtida através do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), compreendendo os anos de 1995 a 2010. A RTP é obtida através de impostos, taxas e contribuições de competência exclusiva dos estados. Aqui se observará a capacidade de arrecadação das regiões e dos estados a partir da média anual de

³ Os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano dos estados para o ano de 2010 ainda não foram oficialmente publicados.

receita tributária própria *per capita* no período, fazendo um balanço em relação à média de distribuição do FPE *per capita*, no intuito de demonstrar se a distribuição do Fundo ponderado pelo fator populacional está de fato, reequilibrando as finanças dos entes que apresentaram RTP *per capita* mais estreita.

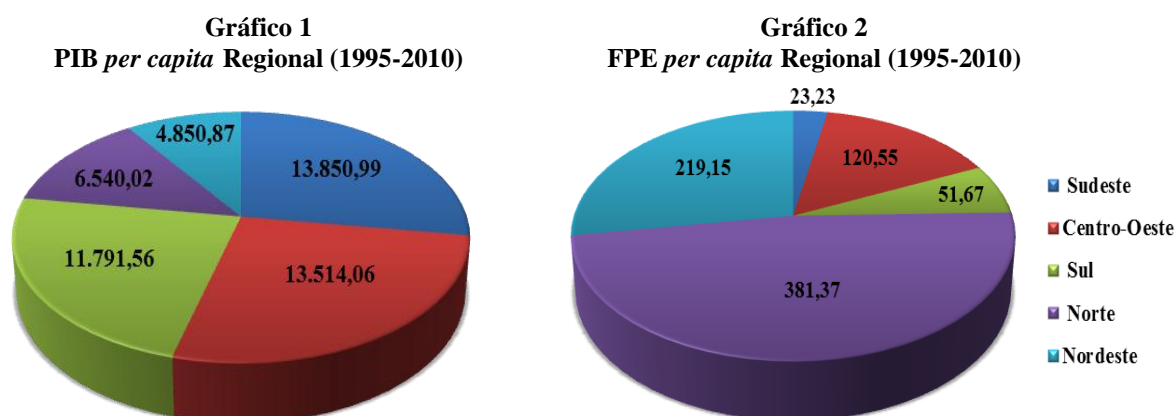
Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), este foi obtido através do IPEA, para o ano de 2000, e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para o ano de 2005. No cálculo do IDH são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população ao nascer) e Produto Interno Bruto *per capita*. O IDH varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1 maior é o IDH de uma localidade. Este índice servirá como fonte de comparação, para se verificar a conformidade entre seus resultados e os valores *per capita* transferidos do FPE para cada região e estado, ou seja, examinará se houve uma preocupação em destinar mais recursos do Fundo aos menos desenvolvidos.

Por fim, os valores da Taxa de Pobreza e os do Coeficiente de Gini das regiões e dos estados para o ano de 2009 foram captados através do IPEA. Estes dados serão importantes na verificação do grau de pobreza e da desigualdade de renda entre as regiões e os estados brasileiros, permitindo assim ver congruências ou incongruências entre seus resultados e os valores do FPE recebidos pelas regiões e estados, dado que pelo caráter redistributivo do Fundo, estados com piores indicadores sociais deveriam receber mais recursos do FPE.

3.4.1 O papel equalizador do FPE entre as regiões brasileiras

A análise da evolução do PIB entre as regiões durante os anos de 1995 a 2010 mostrou que a situação do país pouco foi alterada durante esses anos. As regiões Sul e Sudeste tiveram uma participação média de 73,17% no PIB nacional, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram uma média de apenas 26,83%. Analisando os valores do PIB *per capita* na média anual do período (Gráfico 1), identifica-se uma disparidade entre a média do PIB *per capita* das regiões Norte (R\$ 6.540,02) e Nordeste (R\$ 4.850,87) em relação às regiões Sudeste (R\$ 13.850,99), Centro-Oeste (R\$ 13.514,06) e Sul (R\$ 11.791,56), mostrando uma divergência entre as regiões mais ricas e mais pobres do país.

Em relação aos valores do FPE *per capita* na média desses anos (Gráfico 2), os principais beneficiários desses recursos foram exatamente as regiões que tiveram menores participações no PIB *per capita*: o Norte e o Nordeste. Contudo, a região mais favorecida foi a Norte, que apresentou uma média do PIB *per capita* superior a da região Nordeste. O Norte recebeu em média R\$ 381,37 do FPE *per capita* ao longo dos anos, angariando quase duas vezes mais recursos do Fundo *per capita* que a região Nordeste, que apresentou uma média de R\$ 219,15.



Fonte: IBGE; STN, 2013.

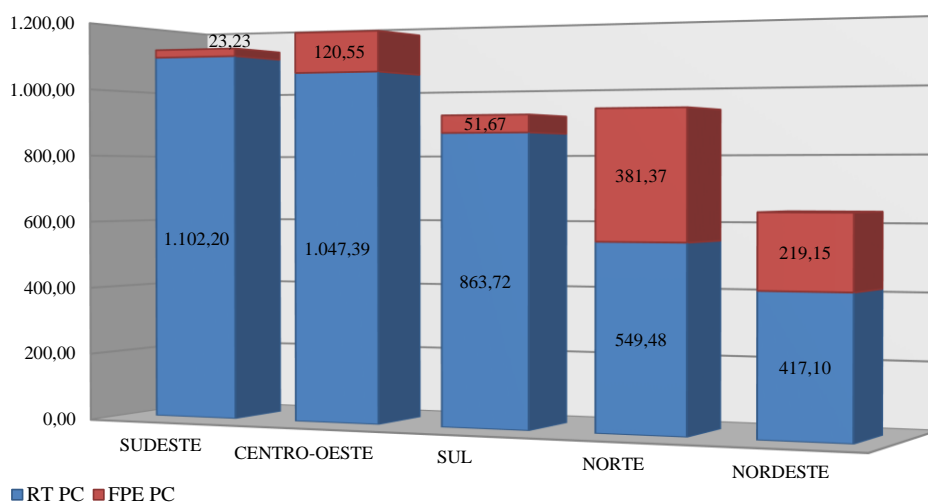
O gráfico 2 além de demonstrar o favorecimento do Norte no recebimento dos recursos do Fundo em detrimento de outras regiões, como o Nordeste que apresentou a menor média do PIB *per capita* no período, evidencia também outro problema de focalização na redistribuição desses recursos ocasionadas pelos critérios de rateio fixos da Lei Complementar nº 62 de 1989. Através dos resultados acima não se verifica uma clara justificativa da inclusão do Centro-Oeste entre as regiões privilegiadas com 85% dos recursos do FPE, visto que se por um lado, o Norte e o Nordeste apresentaram um perfil relativamente parecido de desenvolvimento econômico, a região Centro-Oeste se distanciou dessas regiões em termos de PIB *per capita*.

No entanto, mesmo o Fundo apresentando esses problemas no seu formato de distribuição, ao compará-lo ao PIB, ficou evidente que o mesmo teve uma contribuição significativa na minimização dos desequilíbrios fiscais nas regiões mais carentes, o que supõe

inicialmente que ele contribuiu para minimizar as diferenças entre as regiões mais ricas e mais pobres.

Para uma análise mais aprofundada sobre o papel redistributivo do FPE, o gráfico 3 mostra as médias anuais da receita tributária própria *per capita* e dos recursos do FPE *per capita* no período.

Gráfico 3
Comparativo da Média Anual de Distribuição da RT PC e do FPE PC por Região (1995-2010)



Fonte: IPEADATA; STN, 2013.

Verifica-se que as regiões Norte e Nordeste possuíram baixas capacidades tributárias e dependeram muito mais dos recursos do FPE que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A região Sudeste, campeã em recursos tributários próprios, arrecadou por habitante na média do período 2,6 vezes mais que a região Nordeste, que possuía a pior receita tributária própria *per capita*. Observa-se ainda, que a região Centro-Oeste⁴ apresentou um perfil de

⁴ Na média do período verificou-se que o Distrito Federal (DF) foi o ente que apresentou a maior receita tributária própria *per capita* do Brasil, com um valor de R\$ 1.747,24, se distanciando dos demais entes. Para isolar seu efeito nos valores das receitas tributárias próprias *per capita* da região Centro-Oeste, foi feito também um teste removendo seus valores. Entretanto, mesmo fazendo sua retirada, o Centro-Oeste ainda ocupava a segunda posição no *ranking* das receitas tributárias próprias *per capita*, com um valor de R\$ 937,64.

desenvolvimento econômico parecido com a região Sudeste, superando as receitas tributárias *per capita* do Sul, o que corrobora com a tese de que houve um problema de focalização na redistribuição dos recursos do FPE. É exemplar o Centro-Oeste, região que mais se beneficiou dos repasses do Fundo durante estes anos e por este motivo conquistou uma média de receita disponível *per capita* maior que todas as regiões brasileiras, como apresentado no gráfico 3. A região Norte recebeu uma média de R\$ 381,37 de recursos por habitante, o que a propiciou equiparar-se à região Sul em termos de receita disponível, ultrapassando esta última em R\$ 15,46. A região Nordeste angariou uma média de R\$ 219,15 de recursos do FPE *per capita*, apresentando uma média de receita disponível *per capita* de R\$ 636,25. Apesar de o Nordeste ser a segunda região mais beneficiada pelo Fundo, o montante do FPE recebido não foi suficiente para equipará-lo às demais regiões brasileiras, ao comparar sua receita disponível com as outras regiões, verifica-se que ela foi 83% menor que a do Centro-Oeste, seguidos do Sudeste (76%), Norte (43%) e Sul (43%).

A tabela 4 traz a média do IDH e do FPE *per capita* dos anos de 2000 e 2005, por região.

Tabela 4
Ranking – Média IDH e FPE *per capita* por Região (2000 e 2005)

Região	IDH		FPE <i>per capita</i>	
	Média	Posição	Média	Posição
Sul	0,819	1º	46,91	4º
Centro-Oeste	0,805	2º	110,84	3º
Sudeste	0,804	3º	39,33	5º
Norte	0,743	4º	717,5	1º
Nordeste	0,696	5º	244,97	2º
Média Brasil	0,773		298,42	

Fonte: IPEADATA; PNUD; STN, 2013.

Observa-se que as três regiões que apresentaram melhor IDH foram também às três que menos obtiveram repasses do FPE *per capita* nos dois anos: o Sul (0,819), Centro-Oeste (0,805) e Sudeste (0,804). Aqui se destaca o fato de o Centro-Oeste apresentar um IDH mais elevado que o Sudeste, o que pode ser explicado pelo alto IDH presente no Distrito Federal. As regiões Nordeste e Norte foram aquelas onde o IDH se apresentou em valores mais baixos que a média nacional, com valores de 0,696 e 0,743 respectivamente e foram também as que obtiveram maiores recursos do FPE *per capita* na média dos dois anos.

A comparação dos valores médios do IDH e do FPE *per capita* entre as regiões revela que as desigualdades e contrastes regionais do país ainda persistem. Neste aspecto o Fundo apresentou um caráter redistributivo, visto que enviou para as regiões menos desenvolvidas do Brasil um volume maior de recursos.

A tabela 5 apresenta as posições das regiões no Coeficiente de Gini e na Taxa de Pobreza no ano de 2009.

Tabela 5
Ranking - Coeficiente de Gini e Taxa de Pobreza por Região (2009)

REGIÕES	Coeficiente de Gini		Taxa de Pobreza	
	(%)	Posição	(%)	Posição
Sul	0,491	1°	11,57	1°
Sudeste	0,511	2°	11,83	3°
Norte	0,523	3°	32,54	4°
Nordeste	0,558	4°	39,61	5°
Centro-Oeste	0,560	5°	11,60	2°
Média Brasil	0,529		21,43	

Fonte: IPEADATA, 2013.

A média nacional para o Coeficiente de Gini é de 0,529. Nesse parâmetro, o Centro-Oeste (0,560) e o Nordeste (0,558) apresentaram o pior desempenho, ficando acima da média nacional, o que caracteriza uma maior concentração de renda nessas localidades em comparação às demais regiões do país. No Sul e no Sudeste a situação se inverteu, estes registraram os menores coeficientes de Gini, apresentando valores de 0,491 e 0,511 respectivamente, o que sugere que nessas regiões a concentração de renda é menor se comparado ao restante das regiões do país.

Quanto à posição na taxa de pobreza, há uma disparidade nos resultados das regiões Nordeste (39,61%) e Norte (32,54%), todos com percentuais acima da média do Brasil, ou seja, bem acima de 21,43%. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam taxas de pobreza similares, todas variando entre 11% e 12%. Ao analisar os resultados da taxa de pobreza, fica configurada a existência de duas realidades muito distintas no Brasil, algo que poderia indicar a existência de dois países, tamanha é a concentração das maiores taxas no Norte e Nordeste. O impressionante índice de pobreza dessas regiões demonstra que uma

descentralização de políticas públicas no Brasil deve levar em conta a heterogeneidade do país. Neste aspecto, verifica-se que o FPE operou de forma redistributiva, entregando às regiões mais pobres e desiguais uma maior parcela de seus recursos.

3.4.2 O papel equalizador do FPE entre os estados brasileiros

Para analisar o papel redistributivo do FPE entre os estados no período de 1995 a 2010, é apresentada primeiramente a média do PIB *per capita* dos estados em relação à média do FPE *per capita* no acumulado do período. Na tabela 6 onde estão expostos estes dados, identifica-se que as unidades que lideraram o *ranking* relativo ao PIB *per capita* no período foram: o Distrito Federal (R\$ 33.650), São Paulo (R\$ 16.330), Rio de Janeiro (R\$ 14.010), Santa Catarina (12.790) e Rio Grande do Sul (R\$ 11.970). Estes quatro estados e o Distrito Federal estiveram entre as sete unidades que menos receberam recursos do FPE *per capita* no período, algo que parece congruente com o caráter redistributivo do Fundo. Entretanto, houve uma desproporcionalidade dos valores recebidos pelo Distrito Federal quando comparado aos demais estados com melhores PIB por habitante. Um exemplo é um comparativo entre ele e o estado de São Paulo, no acumulado do período a média do PIB *per capita* do Distrito Federal foi duas vezes maior do que o do estado de São Paulo, contudo a média dos recursos do FPE *per capita* recebidos pelo Distrito Federal excedeu doze vezes os recebidos por São Paulo, provavelmente pelo fato de ele estar na Região Centro-Oeste.

Observando os estados com menor média do PIB *per capita* nestes anos, identifica-se que entre os piores classificados estavam: Piauí (R\$ 3.380), Maranhão (R\$ 3.570), Alagoas (R\$ 4.160), Paraíba (R\$ 4.310) e Ceará (R\$ 4.670), todos da região Nordeste. Ao analisar os valores do FPE *per capita* desses estados, fica constatado que os mesmos não foram os maiores beneficiados com os recursos do Fundo. Os resultados demonstram que os estados da região Norte, menos populosos, angariaram maiores fatias desses recursos durante os anos. Entre eles se destacam: Roraima, com uma média do FPE *per capita* de R\$ 1.446,16, seguido do Amapá (R\$ 1.332,45), Acre (R\$ 1.182,35) e Tocantins (R\$ 730,38).

Tabela 6
Ranking – Média PIB *per capita* e FPE *per capita* por Estado (1995-2010)

ESTADO	PIB <i>per capita</i>		FPE <i>per capita</i>	
	Média R\$	Posição	Média R\$	Posição
Distrito Federal	33.650	1°	65,33	21°
São Paulo	16.330	2°	5,34	27°
Rio de Janeiro	14.010	3°	21,17	26°
Santa Catarina	12.790	4°	47,16	24°
Rio Grande do Sul	11.970	5°	46,18	25°
Espírito Santo	11.840	6°	95,40	20°
Paraná	11.040	7°	60,03	22 °
Mato Grosso	10.750	8°	180,19	15°
Amazonas	9.290	9°	191,10	14°
Minas Gerais	8.980	10°	49,53	23°
Mato Grosso do Sul	8.900	11°	126,80	18°
Goiás	8.460	12°	110,94	19°
Roraima	8.150	13°	1.446,16	1°
Amapá	7.540	14°	1.332,45	2°
Rondônia	7.170	15°	400,11	6°
Acre	6.340	16°	1.182,35	3°
Sergipe	6.090	17°	458,27	5°
Tocantins	5.980	18°	730,78	4°
Bahia	5.560	19°	144,03	17°
Pernambuco	5.340	20°	174,25	16°
Rio Grande do Norte	5.260	21°	298,60	8°
Pará	5.090	22°	192,12	13°
Ceará	4.670	23°	195,32	12°
Paraíba	4.310	24°	280,11	10°
Alagoas	4.160	25°	294,01	9°
Maranhão	3.570	26°	253,63	11°
Piauí	3.380	27°	304,52	7°
Média Brasil	8.910		321,70	

Fonte: IBGE; STN, 2013.

A tabela acima aponta que não foram os estados mais pobres que receberam maior volume de transferências do FPE *per capita*. Algo que pode ser reforçado pela tabela 7, na qual se compara a média da receita tributária própria *per capita* e a média do FPE *per capita* do período. Nesta tabela, também se pode verificar a capacidade de equalização dos orçamentos estaduais por via dos repasses do Fundo.

Tabela 7

Ranking – Média Receita Tributária Própria (RTP) *per capita* e FPE *per capita* por Estado (1995-2010)

ESTADO	RTP <i>per capita</i>		FPE <i>per capita</i>		Receita Disponível <i>per capita</i>	
	Média R\$	Posição	Média R\$	Posição	FPE PC + RTP PC (R\$)	Posição
Roraima	554,29	14°	1.446,16	1°	2.000,45	1°
Distrito Federal	1.747,24	1°	65,33	21°	1.812,57	2°
Amapá	433,36	21°	1.332,45	2°	1.765,81	3°
Acre	481,61	19°	1.182,35	3°	1.663,95	4°
Espírito Santo	1.217,36	3°	95,40	20°	1.312,76	5°
São Paulo	1.301,19	2°	5,34	27°	1.306,53	6°
Tocantins	491,27	18°	730,78	4°	1.222,06	7°
Mato Grosso do Sul	1.051,14	4°	126,80	18°	1.177,94	8°
Mato Grosso	961,51	6°	180,19	15°	1.141,70	9°
Rondônia	713,29	13°	400,11	6°	1.113,40	10°
Amazonas	897,21	8°	191,10	14°	1.088,32	11°
Rio Grande do Sul	963,15	5°	46,18	25°	1.009,34	12°
Rio de Janeiro	951,42	7°	21,17	26°	972,59	13°
Sergipe	492,83	17°	458,27	5°	951,10	14°
Santa Catarina	872,63	9°	47,16	24°	919,79	15°
Goiás	800,26	10°	110,94	19°	911,20	16°
Minas Gerais	788,42	11°	49,53	23°	837,95	17°
Rio Grande do Norte	524,60	15°	298,60	8°	823,20	18°
Paraná	753,12	12°	60,03	22°	813,15	19°
Pernambuco	500,29	16°	174,25	16°	674,54	20°
Paraíba	374,45	24°	280,11	10°	654,56	21°
Alagoas	349,11	25°	294,01	9°	643,12	22°
Bahia	472,51	20°	144,03	17°	616,54	23°
Ceará	403,01	22°	195,32	12°	598,33	24°
Piauí	286,70	26°	304,52	7°	591,22	25°
Pará	379,42	23°	192,12	13°	571,54	26°
Maranhão	240,36	27°	253,63	11°	493,99	27°
Média Brasil	703,77		321,7		1.025,47	

Fonte: IPEADATA; STN, 2013.

Na média do período, os estados com melhores receitas tributárias próprias *per capita* foram: o Distrito Federal (R\$ 1.747,24), São Paulo (R\$ 1.301,19), Espírito Santo (R\$ 1.217,36) e Mato Grosso do Sul (R\$ 1.051,14). Outros estados das regiões Centro-Oeste e Sudeste, juntamente com o estado de Rondônia e do Amazonas, também ficaram acima da

média nacional. Em relação às menores receitas tributárias próprias *per capita*, as posições abaixo da média do Brasil foram ocupadas por estados das regiões Norte e Nordeste. Entre àqueles com os piores resultados estavam: Maranhão (R\$ 240,36), Piauí (R\$ 286,70), Alagoas (R\$ 349,11) e Paraíba (R\$ 374,45).

Ao comparar a média da receita tributária própria *per capita* dos estados com os repasses do Fundo *per capita*, identifica-se que os recursos do FPE enviados aos estados com menores receitas tributárias próprias não foram suficientes para trazer uma melhoria nas receitas disponíveis destes estados, mesmo após o recebimento do Fundo, estes ainda ocupavam as piores posições do *ranking*. Analisando os estados mais contemplados pelo FPE no período, observa-se que os recursos do Fundo representaram três vezes a arrecadação própria do Amapá, mais de 2,4 vezes as do Acre e Roraima e 1,48 a do Tocantins. O que faz do FPE parcela importante nas receitas desses estados, colocando-as em valores muito superiores à média da receita disponível estadual para todo o Brasil.

Por estes resultados, constata-se que o FPE provocou algumas distorções nos estados. Ficaram nítidos os maiores benefícios para os estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins que, após a transferência do recurso, contabilizaram uma receita disponível *per capita* superior a de estados como o Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Os três primeiros estados também registraram uma receita disponível superior aos de São Paulo e Espírito Santo. Já os estados da região Nordeste, que apresentaram as menores arrecadações *per capita*, o FPE não conseguiu provê-los com recursos necessários para equalizar suas receitas fiscais com o restante do Brasil. Estes resultados indicam que o FPE está sobre financiando os estados menos populosos do Norte e que não desempenhou de forma eficaz a sua função de redistribuir os recursos entre os estados nos anos de 1995 a 2010.

A tabela 8 possibilita comparar as médias do IDH e as do FPE *per capita* dos estados nos anos de 2000 e 2005.

Tabela 8
Ranking – Média IDH e FPE per capita por Estado (2000 e 2005)

Estado	IDH		FPE per capita	
	Média	Posição	Média	Posição
Distrito Federal	0,859	1°	59,94	21°
Santa Catarina	0,831	2°	43,27	24°
São Paulo	0,827	3°	4,90	27°
Rio Grande do Sul	0,823	4°	42,38	25°
Rio de Janeiro	0,820	5°	19,43	26°
Paraná	0,804	6°	55,09	22°
Mato Grosso do Sul	0,790	7°	116,34	18°
Goiás	0,788	8°	101,78	19°
Minas Gerais	0,787	9°	45,45	23°
Mato Grosso	0,785	10°	165,32	15°
Espírito Santo	0,784	11°	87,53	20°
Amapá	0,752	12°	1.221,98	2°
Roraima	0,748	13°	1.326,43	1°
Amazonas	0,747	14°	175,31	14°
Rondônia	0,746	15°	367,10	6°
Pará	0,739	16°	176,62	13°
Tocantins	0,733	17°	670,45	4°
Acre	0,724	18°	1.084,62	3°
Rio Grande do Norte	0,722	19°	273,99	8°
Bahia	0,715	20°	132,17	17°
Pernambuco	0,712	21°	159,90	16°
Sergipe	0,712	22°	420,47	5°
Ceará	0,712	23°	179,22	12°
Paraíba	0,690	24°	257,06	10°
Piauí	0,680	25°	279,44	7°
Alagoas	0,663	26°	269,79	9°
Maranhão	0,660	27°	232,73	11°
Média Brasil	0,754		295,14	

Fonte: IPEADATA; PNUD; STN, 2013.

Analisando os melhores IDH, observa-se que as cinco primeiras posições foram ocupadas pelo Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Na média dos dois anos, todos estes estados estavam entre os sete menos contemplados com os recursos do Fundo.

Em relação aos piores IDH, se destacaram um grupo de cinco estados nordestinos: Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Ceará. Os mesmos estavam entre os 12 estados brasileiros que mais receberam recursos provenientes do FPE no ano de 2000 e 2005. Comparando os IDH do Amapá e Roraima - estados mais contemplados pelo Fundo – viu-se que estes ocuparam uma posição mediana no *ranking*, ficando na 12° e 13° posição respectivamente. Neste aspecto, observa-se uma incongruência entre os recursos enviados do

FPE para estes estados e os valores de seus IDH, pois como o Fundo objetiva a redistributividade, deveria enviar aos estados com piores indicadores sociais maiores recursos do FPE.

A tabela 9 apresenta o Coeficiente de Gini e a taxa de pobreza dos estados para o ano de 2009.

Tabela 9
Ranking - Coeficiente de Gini e Taxa de Pobreza por Estado (2009)

ESTADOS	2009			
	Coeficiente de Gini		Taxa de Pobreza	
Santa Catarina	0,460	1°	6,36	1°
São Paulo	0,489	2°	11,01	3°
Paraná	0,497	3°	12,37	7°
Rio Grande do Sul	0,500	4°	13,71	11°
Mato Grosso	0,504	5°	12,38	8°
Rondônia	0,509	6°	23,49	12°
Amazonas	0,510	7°	30,89	15°
Goiás	0,510	8°	11,95	5°
Pará	0,511	9°	36,7	20°
Minas Gerais	0,513	10°	12,05	6°
Amapá	0,519	11°	32,39	16°
Roraima	0,520	12°	27,76	14°
Mato Grosso do Sul	0,521	13°	10,05	2°
Tocantins	0,523	14°	26,09	13°
Espírito Santo	0,532	15°	12,64	9°
Maranhão	0,538	16°	41,65	25°
Rio de Janeiro	0,542	17°	13,48	10°
Ceará	0,544	18°	36,64	19°
Pernambuco	0,554	19°	42,24	26°
Piauí	0,555	20°	38,59	23°
Bahia	0,557	21°	38,51	22°
Rio Grande do Norte	0,559	22°	34,27	18°
Alagoas	0,572	23°	47,7	27°
Sergipe	0,576	24°	37,63	21°
Paraíba	0,591	25°	40,56	24°
Acre	0,611	26°	32,39	17°
Distrito Federal	0,624	27°	11,32	4°
Média Brasil	0,535		25,73	

Fonte: IPEADATA, 2013.

Analisando o Coeficiente de Gini, identifica-se que os estados que apresentaram a menor concentração de renda do país foram: Santa Catarina (0,460), São Paulo (0,489), Paraná (0,497) e Rio Grande do Sul (0,500). Estes estados ficaram entre os seis que menos receberam recursos do FPE *per capita* em 2009. Os demais estados do Sudeste também

demonstraram coeficientes acima da média nacional. Em relação aos entes federados com maior concentração de renda, há um destaque para o Distrito Federal, o mesmo apresentou individualmente o maior coeficiente de Gini do país, com 0,6239. A diferença existente entre a distribuição de renda do Distrito Federal e o restante do Brasil pode ser explicada pelas diferenças na estrutura ocupacional, especialmente a alta concentração de funcionários públicos federais no local. Todos os demais estados da região Centro-Oeste apresentaram coeficientes abaixo da média nacional, entre os ocupantes das primeiras posições para esta região encontram-se o Mato Grosso (0,504) ocupando a quinta colocação e o Goiás (0,510) em oitavo.

Ainda sobre a maior concentração de renda para o ano selecionado, ressalta-se o fato de que todos os estados da região Nordeste apresentaram uma desigualdade de renda acima da média nacional, entre as dez piores posições do *ranking*, oito pertenceram aos estados do Nordeste, a única exceção foi o estado do Maranhão que ocupou a 16ª posição evidenciando um coeficiente de Gini de 0,538, sendo o estado mais bem colocado para esta região.

Nos estados do Norte, a situação se inverteu e acima da média nacional ficou apenas o estado do Acre com 0,6109, sendo este, o segundo estado a ter uma maior concentração de renda do país e o terceiro a receber mais recursos do FPE *per capita* em 2009. Entre os estados com menor desigualdade de renda para esta região encontram-se Rondônia (0,509) e Amazonas (0,510), ocupando a sexta e a sétima posições do ranking respectivamente.

Quanto aos resultados sobre a taxa de pobreza dos estados, observa-se que as onze melhores posições do *ranking* foram ocupadas por todos os estados das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste com taxas variando entre 6,36 e 13,71. Entre eles, os quatro estados que apresentaram menor taxa de pobreza foram: Santa Catarina (6,36), Mato Grosso do Sul (10,05), São Paulo (11,01) e Distrito Federal (11,32). Entre estes estados, São Paulo e Santa Catarina foram os entes que menos receberam recursos do FPE *per capita* no ano de 2009.

Analisando os estados onde a taxa de pobreza foi mais acentuada, vê-se que as dez piores posições do *ranking* foram ocupadas por todos os estados da região Nordeste juntamente com o estado do Pará. Os estados onde a concentração de pobreza se encontrava

em graus bem superiores aos demais estados no ano foram: Alagoas (47,7), Pernambuco (42,24), Maranhão (41,65) e Paraíba (40,56).

Através dos resultados aclarados nestes indicadores sociais, pode-se concluir que o FPE cumpriu parcialmente seu papel de enviar mais recursos para os estados com piores indicadores sociais. Como visto, houve algumas incongruências entre os valores dos repasses dos recursos do FPE e os resultados dos indicadores sociais de alguns estados. Por exemplo, os estados que apresentaram os piores indicadores do Brasil, que são o Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Ceará receberam de recursos *per capita* valores bem menos expressivos que os estados do Amapá e Roraima, estados estes, que ocuparam uma posição mediana em todos indicadores sociais.

4 OS NOVOS CRITÉRIOS DE RATEIO PARA O FPE E PERSPECTIVAS PARA SEU APERFEIÇOAMENTO

É inegável que o FPE ao longo destes anos tem conseguido contribuir para a sustentação das bases do federalismo no Brasil, funcionando como um instrumento de partilha e redistribuição das receitas públicas brasileiras, o que amplia a autonomia e o poder de gasto dos entes subnacionais mais pobres. O FPE permitiu que todos os estados participassem de forma mais equânime do “bolo tributário nacional”, evitando a centralização e a concentração excessiva de recursos fiscais em determinados estados.

Contudo, as análises do capítulo anterior constataram que a Lei Complementar nº 62 de 1989, ao fixar coeficientes fixos para a distribuição dos recursos do FPE, provocou algumas distorções no federalismo fiscal brasileiro. Ao analisar as regiões, evidenciou-se que o Fundo afirmou seu papel redistributivo ao enviar mais recursos às regiões Norte e Nordeste. Porém houve problemas de focalização na redistribuição desses recursos. A LC 62/89 ao destinar 85% dos recursos para as regiões Norte e Nordeste incluiu a região Centro-Oeste neste grupo. Como verificado anteriormente, o perfil socioeconômico do Centro-Oeste é relativamente parecido com as regiões Sul e Sudeste, também nesta região se encontra o Distrito Federal, que além de ser a unidade da Federação de maior renda *per capita* do país, ainda recebe outras transferências específicas, como o Fundo Constitucional do Distrito Federal. Outro problema deste critério de repartição regional está no fato de que ele não foi suficiente para equilibrar as finanças do Nordeste o equiparando ao restante das regiões.

Em se tratando dos estados, viu-se que alguns foram beneficiados de maneira desproporcional em relação a outros. Dentre eles, destacaram-se o Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, que receberam do FPE recursos que aumentaram de forma significativa suas receitas disponíveis por habitante. Entretanto, tais vantagens não foram oferecidas aos estados mais carentes do Brasil, como o Maranhão, Alagoas, Paraíba, Piauí e Ceará. Esses resultados apontam que a reserva de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, aliada ao congelamento dos coeficientes por lei, não foram eficientes para redistribuir o FPE de forma justa entre os estados, buscando equalizar ou pelo menos aproximar as receitas *per capita* dos mesmos, como determinado pela CF/88.

A partir dessas considerações, fica clara certa incoerência nos critérios de rateio do FPE estabelecidos pela LC 62/89. Cabe perguntar o porquê da criação de critérios fixos de rateio para o FPE, transferindo-o aos estados de forma estática por mais de vinte anos? Esta situação desconsidera a dinâmica econômica e social dos estados ao longo do tempo.

A explicação remete ao passado, quando foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 104/1989, do Deputado Firmino de Castro, originário da LC 62/89. Através de um acordo político os coeficientes estáticos para o rateio do FPE foram definidos. Essa decisão se deu “como uma solução consensual dos Secretários Estaduais de Fazenda e Finanças, após debates realizados entre outubro de 1988 e fevereiro de 1989”. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 3) Na época, argumentou-se que os dados históricos utilizados na fixação dos critérios de rateio, como população e renda *per capita*, estavam desatualizados e não proporcionariam a distributividade ideal como determinado pela CF/88. Além disso, as mudanças ocorridas naquela década teriam afetado os perfis espaciais da renda e da população, motivo pelo qual seria prudente que os critérios de distribuição do FPE fossem revistos com profundidade a partir da apuração do Censo de 1990, onde estariam disponibilizados dados atualizados, que poderiam ser avaliados durante os dois anos de vigência do novo Sistema Tributário. Por isso, o projeto de lei definiu que os coeficientes fixos de participação dos estados e do Distrito Federal seriam aplicados até o exercício de 1991, devendo a partir de 1992 vigorar outra lei específica, com base na apuração do censo de 1990.

Ocorre que essa determinação “ficou apenas no plano das intenções. Nunca chegou a ser editada lei específica definindo os novos critérios de rateio a vigorarem a partir de 1992, e os coeficientes da LC 62/89 continuaram sendo aplicados ao longo dos anos”. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 3) Com a vigência da Lei, extinguiu-se qualquer possibilidade de adaptação à dinâmica de crescimento econômico, de renda *per capita* e de alterações populacionais dos estados. O “congelamento” passou a guiar a distribuição do FPE, desprezando o objetivo de diminuir a distância entre as desigualdades estaduais. A incompatibilidade entre esses critérios estáticos, totalmente desatualizados, e o conteúdo normativo do art. 161, II, da CF/88 era evidente e acabou sendo reconhecida pelo STF, em 2010, após 21 anos de vigência.

No ano de 2010, o STF realizou o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ensejadas pelos governadores do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás contra os critérios de rateio do Fundo “congelados” pela LC 62/89. O Supremo declarou inconstitucional, sem pronúncia de nulidade, os incisos I e II do art. 2.º, que estabeleciam a divisão dos valores do FPE entre as regiões, os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, que discorriam sobre os valores fixos dos coeficientes do FPE entre os estados, e o Anexo Único da referida Lei. De acordo com o voto do Ministro Gilmar Mendes à época, os novos critérios que seriam escolhidos para o rateio do Fundo só seriam constitucionais se fossem capazes de promover a redução das desigualdades regionais e a equalização econômico-financeira dos estados. O Ministro destacou também que:

o próprio fim almejado pelo Constituinte, com a criação dos fundos de participação, foi o de dotar o federalismo cooperativo brasileiro de mais um instrumento apto a promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico do país, sendo lícito concluir que os únicos critérios de rateio aptos ao atendimento da exigência constitucional são aqueles que assimilem e retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências. Portanto, é fundamental que dados fáticos, apurados periodicamente, possam influir na definição dos coeficientes de participação, e que haja a possibilidade de revisões dos critérios ao longo do tempo. Coeficientes nebulosos definidos a partir de acordos políticos, “congelados” há décadas nos mesmos patamares, como no caso dos coeficientes do FPE previstos na LC 62/1989, visivelmente não atendem ao objetivo constitucional referenciado pelo STF. A manutenção do equilíbrio socioeconômico entre os entes federados pressupõe a utilização de critérios que incorporem a dinâmica das transformações da realidade federativa, em constante mudança. (STF, Pleno, 2010)

A partir do precedente firmado pelo STF ganhou destaque:

- (a) a reafirmação do federalismo cooperativo e do caráter redistributivo do fundo de participação;
- (b) a inadequação de critérios de rateio estáticos, que salientam de forma ainda mais intensa as distorções na distribuição do FPE;
- (c) a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade por omissão legislativa na definição de critérios de rateio compatíveis com o objetivo previsto no art. 161, II, da CF/1988. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 4)

Declarada a ausência de proporcionalidade e razoabilidade dos coeficientes de rateio do FPE, tornou-se urgente a sua retirada do sistema de repartição de receitas tributárias do Brasil. Contudo, essa retirada não poderia ocorrer de modo instantâneo, uma vez que sua imediata supressão traria sérios prejuízos às finanças dos estados. Nesta perspectiva, o STF definiu a data limite de até 31 de dezembro de 2012 para a vigência dos critérios de rateio do

FPE constantes na LC 62/89. A partir desta data, uma nova Lei Complementar deveria entrar em vigor.

Entretanto, o ano de 2012 encerrou-se e o Congresso Nacional não conseguiu cumprir tal tarefa, não houve a aprovação de uma nova lei com novos critérios de rateio para o FPE. Diante desta situação, para garantir a manutenção da distribuição do Fundo, o presidente do STF em exercício, Ricardo Lewandowski, prorrogou, em janeiro de 2013, as regras fixadas na LC 62/89 por mais cinco meses. Findo este prazo determinado, no dia 17 de julho, o Congresso Nacional havia aprovado nova legislação e a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei Complementar nº 143.

A Lei Complementar nº 143 de 2013 (LC 143/13) alterou os incisos I e II do art. 2.º, que determinavam a divisão dos valores do FPE entre as regiões, os parágrafos 1.º, 2.º e 3.º, que tratavam dos valores fixos dos coeficientes do FPE entre os estados, e o Anexo Único da LC 62/89. Porém, a LC 143/13 estipulou um período de transição, no qual os critérios de rateio presentes na LC 62/89 continuariam vigentes até a data de 31 de dezembro de 2015. Tal decisão evitou que ocorressem choques nas receitas estaduais, o que poderia elevar a resistência política à aprovação de novas regras de rateio para o Fundo no legislativo nacional, mas também resultar na descontinuidade de programas públicos nos estados perdedores e elevação pouco responsável de gastos nos estados ganhadores.

Desta forma, só a partir de 2016 vigorarão novos critérios de rateio para o FPE, conforme apresentados no art. 2 da Lei Complementar nº 143:

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. (LC 143, 2013)

Sobre o fator populacional, o mesmo corresponderá à participação relativa da população do Estado na população do país, sendo observados os limites inferiores e superiores de 0,012 e 0,07 que incidirão sobre os cálculos dos coeficientes de participação. Já

o fator representativo do inverso da renda domiciliar *per capita* representará a participação relativa do inverso da renda domiciliar *per capita* do Estado na soma dos inversos das rendas domiciliares *per capita* de todos os estados.

Logo, o coeficiente de participação individual de cada ente, corresponderá à soma dos fatores representativos da população e dos fatores representativos da renda domiciliar *per capita*, no qual ambas deverão ser iguais a 0,5, sofrendo ajustes proporcionais para esse efeito, como indicados nos incisos III e IV do §1º da LC 143/13:

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).

Para o cálculo dos coeficientes, serão utilizados os dados censitários publicados ou estimativos mais recentes referentes ao número da população e valores da renda domiciliar *per capita* dos estados.

Como visto, os novos cálculos para a distribuição do FPE apresentados na LC 143/13 buscou ser simples, dispensando sistemas estatísticos elaborados, para que possa ser aplicado imediatamente como requerido pelo STF. Esse formato de distribuição do FPE não acarretará, nos próximos anos, perdas financeiras nos orçamentos estaduais, mas uma redução gradual da participação relativa de alguns entes no rateio em questão. Nota-se também, que uma vez que parte do montante partilhado continuará atrelada aos coeficientes individuais atuais, sofrendo apenas ajustes inflacionários e do PIB, a aderência entre a meta perseguida pela CF/88 e o rateio definido na nova Lei Complementar não será absoluta mesmos para prazos muito longos. Quanto menor for à taxa de crescimento real da arrecadação do IR e do IPI, mais lenta será a transição entre as partilha atual e a proposta.

A consultoria legislativa do Senado Federal simulou o comportamento do rateio do FPE para o ano de 2026, utilizando estimativas de renda domiciliar *per capita* para 2010 e de

população para 2011, a simulação ainda considerou um crescimento real de 3% do PIB e da arrecadação do IR e do IPI para cada exercício, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 10
Ranking- Comparativo Coeficiente Atual (LC 62/89) e Coeficiente em 2026 (LC 143/13)

Estado	Coef. Atual	Posição	Coef. em 2026*	Posição
Bahia	9,396	1º	8,650	1º
Maranhão	7,218	3º	6,840	2º
Ceará	7,337	2º	6,830	3º
Pernambuco	6,900	4º	6,620	4º
Pará	6,112	5º	6,590	5º
Minas Gerais	4,455	7º	5,070	6º
Piauí	4,321	9º	4,860	7º
Alagoas	4,160	11º	4,760	8º
Paraíba	4,789	6º	4,740	9º
Amazonas	2,790	18º	4,320	10º
Rio Grande do Norte	4,178	10º	4,070	11º
Sergipe	4,155	12º	3,840	12º
Acre	3,421	13º	3,730	13º
Tocantins	4,340	8º	3,280	14º
Amapá	3,412	14º	3,130	15º
Roraima	2,481	19º	2,790	16º
Paraná	2,883	15º	2,720	17º
Rondônia	2,816	17º	2,690	18º
Goiás	2,843	16º	2,540	19º
Mato Grosso	2,308	21º	2,110	20º
Rio Grande do Sul	2,355	20º	1,910	21º
Espirito Santo	1,500	23º	1,890	22º
Mato Grosso do Sul	1,332	24º	1,760	23º
Rio de Janeiro	1,528	22º	1,480	24º
São Paulo	1,000	26º	1,100	25º
Santa Catarina	1,280	25º	1,030	26º
Distrito Federal	0,690	27º	0,670	27º

*População com Piso = 0,012 e Teto = 0,07; VR = 72% da RDPC Nacional.

Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Nota: Com adaptações.

De acordo com a simulação, ocorrendo um aumento anual de 3% na arrecadação do IR e do IPI até o ano de 2026, dez estados terão aumentado sua participação no rateio do FPE, entre eles se destacam: Amazonas, com um aumento de 1,53 em seu coeficiente, Minas Gerais, com um acréscimo de 0,61, e Alagoas, com 0,60. Outros estados que terão sua participação ampliada, mas com valores menos expressivos são: Piauí, Pará, Mato Grosso do Sul, Espirito Santo, Acre, Roraima e São Paulo. Entre àqueles onde haverá um maior decréscimo no coeficiente de participação estão: o Tocantins, com a maior perda, de 1,06, a Bahia, com um decréscimo de 0,746, e o Ceará, com 0,507.

Comparando os coeficientes atuais de participação dos estados com os previstos para 2026, constata-se que os novos critérios de rateio do FPE determinados pela LC 143/13 trarão apenas mudanças modestas no sistema de partilha de recursos públicos brasileiros. A nova Lei Complementar permitirá que as cotas do Fundo se ajustem às variações da população e da renda *per capita* de cada estado ao longo do tempo, mas não evitará que estados menos populosos do Norte sejam beneficiados com valores *per capita* do Fundo muito acima do que os demais estados, como é o caso do Acre e Roraima. Como analisado, no sistema de partilha atual estes estados já recebem valores do FPE *per capita* de modo desproporcional em relação aos demais estados, agora com a nova Lei de rateio do Fundo terão seus coeficientes de participação ampliados, o que trará mais desequilíbrios entre as receitas *per capita* destes estados e as dos demais entes. Neste sentido, vê-se uma melhoria no equilíbrio dos recursos do Fundo *per capita* apenas para o caso do Tocantins, que terá seu coeficiente de participação diminuído ao longo dos anos, o Amapá também sofrerá esta diminuição, mas em valores pouco expressivos.

Nos casos dos estados mais pobres do Brasil - identificados nas análises do capítulo anterior – poucos terão mudanças positivas, entre eles se destacam o Alagoas e o Piauí, já outros estados igualmente pobres do Nordeste como o Maranhão, Paraíba e Ceará terão seus coeficientes de participação diminuídos ao longo do tempo, perdendo receitas do Fundo *per capita*, mesmo possuindo os menores valores do PIB *per capita* e da receita tributária própria *per capita* do Brasil, além de serem os estados com os piores IDH do país. Por outro lado, o estado do Amazonas, que possui uma posição mediana em termos econômicos e sociais se comparado aos demais entes, será o estado que mais ampliará os coeficientes de participação com os novos critérios de rateio do Fundo.

De um modo geral, a principal questão resolvida na nova Lei Complementar foi a de diminuir gradualmente a participação de alguns estados no recebimento do Fundo de modo a não atrapalhar o andamento dos resultados de determinadas finanças estaduais. Portanto, a divisão de recursos do FPE se constituiu como um problema mais político do que técnico, pois no limite, nenhum estado aceita a perda direta de receita. Neste aspecto, o novo sistema de partilha dos recursos do FPE garantirá o recebimento mínimo dos valores atuais reais, através da correção do IPCA preservando o equilíbrio das unidades federadas, apresentará uma

transição suave, sem maiores discontinuidades incluindo o parâmetro de 75% da variação do PIB para a correção dos valores do FPE, além de tornar definitivos critérios antes provisórios, sem a determinação de prazo para edição de uma nova Lei Complementar.

Porém, não se pode esquecer que o objetivo do FPE é a redução das desigualdades estaduais no tocante à capacidade de atender a demanda por bens e serviços públicos. Embora nenhum estado tenha a assimilação de que possa perder recursos para que outro Estado melhore sua condição de oferta de bens e serviços públicos à sua população, em termos do conjunto das unidades federadas é precisamente este o objetivo final do FPE. A nova Lei Complementar ao se ater em evitar choques nas finanças estaduais pela perda dos recursos do FPE esquivou-se em promover uma correção mais ampla e justa dos critérios de partilha do Fundo.

Desta forma, cabe indagar qual o melhor caminho para a reformulação dos critérios de partilha do FPE para torná-los mais equalizadores no sistema federativo brasileiro? Para esta resposta, existem duas alternativas básicas: através de métodos paramétricos ou da equalização de receita.

Pelo método paramétrico, os coeficientes de participação são obtidos de maneira indireta, através da utilização de indicadores macroeconômicos ou macrosociais, sendo que as variáveis mais comumente utilizadas são: população, território, inverso da renda *per capita*; coeficientes de pobreza; IDH; indicadores de infraestrutura, etc. O método básico é ponderar a distribuição *per capita* através destes indicadores. Um exemplo é a distribuição ponderada pelo inverso da renda *per capita* presente nas regras atuais e antigas de rateio do FPE. Muitas vezes, a dotação do recurso é “fatiada” e aplica-se um indicador a cada “fatia”. A opção por este método tem a vantagem da facilidade de aplicação, não existindo grandes custos administrativos. No entanto, a possibilidade de que haja um acordo sobre qual estrutura de “fatias”, parâmetros ou reservas devem ser adotados é algo de difícil solução, pois, no limite, cada ente preferirá o parâmetro que mais o beneficiará. Além disso, o número ideal de parâmetros a serem utilizados é algo de grande complexidade política, envolvendo intermináveis discussões, visto que o uso de somente um parâmetro pode gerar resultados imprecisos e sua ampliação pode ocasionar fragilidade política crescente. Como aponta Prado

(2012, p.40) não há razões definitivas para a defesa de um ou outro parâmetro e a reação natural dos perdedores é argumentar contra aos escolhidos. Outra desvantagem deste modelo é a ausência de dinamicidade, os indicadores não são disponíveis com a frequência necessária, então o FPE não responde rapidamente a flutuações da receita orçamentária estadual.

Já no método de equalização de receita, a equalização ocorre diretamente sobre as receitas fiscais dos governos, sem o uso de parâmetros indiretos. A lógica deste modelo é aproximar a capacidade de gasto *per capita* de cada ente, distribuindo recursos de forma a aumentar a receita *per capita* das jurisdições mais pobres, ou seja, o objetivo deste modelo é reduzir a desigualdade entre os estados em sua capacidade de atender a demanda por bens e serviços públicos. Entre as vantagens deste modelo estão: a regulação direta da capacidade de gasto de cada governo, respondendo de forma imediata a variações relacionadas à receita causadas por choques de eventos extraordinários; é um modelo estável, uma vez que não provoca questionamentos sobre quais indicadores e parâmetros devem ser utilizados; permite regular com facilidade o grau de redistributividade desejado, concedendo aos estados mais pobres e populosos maiores benefícios, evitando o surgimento de estados *outliers* que recebam valores do FPE *per capita* muito acima dos demais estados, como acontece hoje com o Acre, Amapá, Roraima e Tocantins e por fim, a vantagem primordial deste sistema é que ele é capaz de enxergar outras receitas recebidas por cada estado, ajustando a capacidade de gasto dos mesmos em função delas.

No caso brasileiro, como há grandes disparidades de receitas próprias entre os estados, a adoção de um sistema que equalizasse essas receitas talvez fosse a opção mais adequada. Um maior aporte financeiro daria aos estados mais pobres condições para liderarem políticas públicas capazes de fomentar o investimento, a geração de emprego e renda, etc. Rezende (2010) defende esta perspectiva e ainda traz alguns elementos adicionais para este parâmetro. Para ele esta equalização deveria ser acompanhada por garantias no atendimento dos direitos sociais, com assunção de compromissos assumidos pelos estados para o alcance de metas de resultados, pois na ausência desses compromissos, a eficácia das garantias financeiras ficaria reduzida, uma vez que se perderia o controle sobre a utilização dos recursos e dos incentivos para que eles sejam aplicados de maneira eficiente.

Para a adoção deste sistema o ideal seria calcular a receita potencial de cada estado em condições média de alíquota, entretanto, como nas condições brasileiras o cálculo da receita potencial é praticamente impossível, uma vez que a principal fonte de receita própria dos estados, o ICMS, apresenta grandes diferenças em termos de alíquota e base de cálculo entre os estados, então a equalização teria que ser calculada pela diferença entre a receita efetiva *per capita* do estado e a média *per capita* nacional, sem a inclusão do FPE. O risco deste cálculo é o de geração de “preguiça fiscal”, mas este é o preço a se pagar enquanto não é possível calcular a receita potencial das unidades federativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como prerrogativa analisar a distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, no período de 1995 a 2010, entre as regiões e os estados brasileiros, comparando-o com outros indicadores socioeconômicos, no intuito de se verificar se o objetivo de promoção do equilíbrio socioeconômico entre os estados foi de fato contemplado através dos recursos do Fundo.

A Lei Complementar nº 62, de 1989, disciplinou a entrega dos recursos do FPE e determinou uma divisão inicial dos recursos por região, destinando 85% desses valores para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15 % para o Sul e Sudeste. Cumprida esta etapa, a divisão seguinte estabelecia os coeficientes individuais de participação de cada estado e do Distrito Federal no Fundo, fixando-os no Anexo Único da referida Lei Complementar.

Neste trabalho, buscou-se analisar o papel equalizador do FPE entre as regiões e estados no período de 1995 a 2010. Para esta análise foi observada a relação entre a média anual do FPE *per capita* e as médias anuais do PIB *per capita* e da receita tributária própria *per capita* para o período de 1995 a 2010. Em seguida, o montante recebido do Fundo, em média anual, foi avaliado comparado a indicadores sociais. Foi analisada a média do FPE *per capita* para os anos de 2000 e 2005 comparativamente à média do IDH para esses anos e, por fim, foi examinado o Coeficiente de Gini e a Taxa de Pobreza para o ano de 2009.

Os resultados dessa investigação apontaram que os critérios de rateio do FPE adotados pela LC 62/89 tiveram efeitos distributivos, mas também apresentaram distorções no federalismo fiscal brasileiro. Sobre as regiões, identificou-se o favorecimento da região Norte em detrimento das outras, a mesma recebeu por habitante mais recursos que a região Nordeste, mesmo esta última apresentando os piores resultados econômicos e sociais. Também foi possível verificar que os repasses do Fundo não proporcionaram à região Nordeste uma melhoria significativa em suas finanças, equiparando-o às demais regiões brasileiras. Ainda analisando a repartição do Fundo entre as regiões, não foi possível encontrar justificativas para a inclusão do Centro-Oeste entre as regiões mais beneficiadas pelo Fundo, visto que os dados econômicos e sociais apresentados indicaram que esta região

exibiu um perfil de desenvolvimento econômico relativamente parecido com as regiões Sul e Sudeste, se distanciando das regiões mais carentes (Norte e Nordeste). Através desses resultados, pode-se afirmar que os critérios de partilha do FPE propostos pela LC 62/89 ao estabelecer uma divisão inicial dos recursos por região, propiciou a equiparação de realidades distintas, ignorando assim diferenças intra-regionais. O fato é que o FPE é um Fundo que tem como objetivo promover a equalização estadual e não regional como determinava a primeira divisão de partilha da LC 62/89.

Sobre os estados, o trabalho deixou claro também que alguns foram mais privilegiados em detrimento de outros. Dentre eles, destacaram-se os ganhos desproporcionais de receita do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, que receberam do FPE recursos que aumentaram de modo significativo suas receitas por habitante. Por outro lado, tais vantagens não foram oferecidas a estados mais carentes como o Maranhão, Piauí Alagoas, Paraíba e Ceará.

Analisando alguns indicadores sociais entre as regiões e os estados, observou-se que as desigualdades e contrastes regionais do país ainda persistem. Neste aspecto o Fundo apresentou um melhor caráter redistributivo entre as regiões, visto que enviou para as menos desenvolvidas e desiguais um volume maior de recursos. Entretanto, entre os estados seu papel redistributivo foi parcialmente cumprido. Como visto, houve algumas incongruências entre os valores dos repasses dos recursos do FPE e os resultados dos indicadores sociais de alguns estados. Por exemplo, os estados mais pobres e com os piores indicadores sociais do Brasil, como o Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Ceará receberam de recursos *per capita* valores bem menos expressivos que os estados do Amapá e Roraima, estados estes, que ocuparam uma posição mediana em todos indicadores sociais.

Desta forma, pode-se concluir que o sistema de repartição do FPE, baseado na reserva de 85% dos recursos para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste e congelamento dos coeficientes de repartição dos estados, não atendeu ao propósito de promover a equalização fiscal entre os estados, desconsiderando ainda a dinâmica socioeconômica dos estados brasileiros no período. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidades promovidas pelos governadores do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás contra o “congelamento” dos critérios de rateio do Fundo pela

LC 62/89, reconheceu esta questão e decidiu pela inconstitucionalidade desses critérios de partilha do Fundo, determinando que novas regras fossem aprovadas até o final do ano de 2012. A aprovação dessas novas regras ocorreu apenas em julho do ano de 2013.

Em relação ao novo sistema de partilha, observou-se que ele optou por preservar o *status quo*, apenas diminuindo gradualmente a participação de alguns estados no recebimento do Fundo, de modo a não atrapalhar o andamento dos resultados de determinadas finanças estaduais, não conseguindo assim promover uma correção mais ampla e justa dos critérios de partilha do FPE.

Até o ano de 2026, dez estados terão seus coeficientes de participação ampliados e os demais terão suas participações diminuídas. Entretanto, como parte do montante partilhado continuará atrelada aos coeficientes individuais atuais, a aderência entre a meta perseguida pela CF/88 e o rateio definido na nova Lei Complementar não será absoluta mesmos para prazos muito longos. Sendo assim, os novos critérios de partilha definidos pouco alterarão os desequilíbrios atuais, não evitando que os estados menos populosos do Norte sejam beneficiados com valores *per capita* do Fundo muito acima dos demais, também não proporcionarão aos estados mais pobres do Nordeste uma melhoria efetiva em suas finanças ao longo do tempo.

Para que os objetivos constitucionais que orientam o sistema de repartição dessas receitas possam ser alcançados, viu-se que é fundamental a delimitação de critérios claros, racionais e dinâmicos para a definição do montante a ser entregue a cada estado, visando maior justiça federativa. Contudo, a concretização desses objetivos no plano prático é difícil, uma vez que as disputas entre os estados para não perderem qualquer forma de receita acabam tendo resultado muito mais decisivo na delimitação dos critérios de repartição desses recursos do que a real necessidade de reduzir a desigualdade da oferta de bens e serviços públicos nos estados do país.

No caso brasileiro por haver grandes disparidades entre as receitas próprias dos estados, a adoção de um sistema que equalize essas receitas talvez fosse a melhor opção para o país no momento atual. Alguns estudiosos (Prado (2012); Rezende (2010)) defendem esta perspectiva, Rezende (2010) ainda traz alguns elementos adicionais para esta equalização.

Para ele, esta equalização deveria ser acompanhada por garantias no atendimento dos direitos sociais, com assunção de compromissos assumidos pelos estados para o alcance de metas de resultados, pois na ausência desses compromissos, a eficácia das garantias financeiras ficaria reduzida, uma vez que se perderia o controle sobre a utilização dos recursos e dos incentivos para que eles sejam aplicados de maneira eficiente.

Para o sucesso e efetivação deste sistema, o critério ideal a ser utilizado seria a receita potencial de cada estado em condições médias de alíquota, algo virtualmente impossível nas condições brasileiras, já que para o ICMS existem 27 legislações distintas, além de outros fatores como guerra fiscal, uso de benefícios de isenções e etc. Então, para o país esta equalização teria que ser calculada pela diferença entre a receita efetiva *per capita* do estado e a média *per capita* nacional, sem a inclusão do FPE. A avaliação da viabilidade deste novo sistema de repartição de recursos e as mudanças que acarretarão nas receitas dos estados brasileiros, por ser complexo e abrangente não é passível de captação nos limites deste trabalho, sendo recomendados novos e mais amplos estudos para com a questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R. (2010). FPE: Rateio sem Critério. Observatório da Jurisdição Constitucional. IDP, Brasília.

ARRETCHE, M. (2005), Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista Sociologia e Política (online)*, n. 24, pp. 69-85. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 08 de mar. 2013.

ASSUNÇÃO, M. C.. (2013). Repercussões da omissão legislativa na definição dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 111, p. 313.

BRASIL (1889). Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a Republica Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>> Acesso em: 13 jul. 2013.

BRASIL (1966). 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/L5172.htm>. Acesso em: 05 set. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL (1989). Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, à 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: 05 set. 2013.

BRASIL. (1996), Emenda Constitucional nº 14. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

BRASIL. (2000), Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

BRASIL (2000). Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 05 set. 2013.

BRASIL. (2006), Emenda Constitucional nº 53. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL (2013). Lei Complementar nº. 143, de 17 de julho de 2013. Dispõe 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp143.htm>. Acesso em: 05 set. 2013.

CARTILHA FPE. (2011). O que você precisa saber sobre Transferências Constitucionais e Legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE). Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

CERF (1993). Repartição da Receita Tributária. In: MATTOS FILHO, Ary Oswaldo (coord.) - Reforma Fiscal Coletânea de Estudos Técnicos. São Paulo: DBA - Dórea Books and Art (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal - CERF), v.1., cap. 10, p 211-224.

_____. Consultoria Legislativa do Senado Federal. (2013). Propostas de Mudança do Rateio do FPE. Adendo ao texto para Discussão nº 111. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília.

DIAS, R. W. (2006). O Federalismo Fiscal na Constituição de 1988. Jus Navigandi (Teresina), v. 1298, p. 9411.

ESAF. Escola de Administração Fazendária. (2011). Transferências Intergovernamentais: Fundo de Participação dos Estados – FPE. Texto para discussão nº 5, Brasília.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. (2013). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#populacao> Acesso em: 23 de jun. 2013.

_____. INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA – IPEA (2013). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em: 23 de jun. 2013.

IPEA. (2010). Instituto de Pesquisa Aplicada. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. Caderno nº 58.

LIMA, E. C. P. (2002). Transferências da União para estados e municípios não originários de repartição de receitas; para que se destinam e o que determina o montante. Brasília: IPEA.

MENDES, M.; MIRANDA, R.; COSIO, F. B.; (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para discussão do Senado Federal, nº 40. Brasília: Senado Federal.

OLIVEIRA, F. A. (2007) Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil. Belo Horizonte: EG/FJP, (Texto para Discussão).

PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. (2008) Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. Economia Aplic. Ribeirão Preto v. 12, n. 4.

PONTES, R. E. (2008) Avaliação do Sistema Intergovernamental de Transferências Voluntárias de Recursos: O Caso Do Estado De São Paulo, UNICAMP – Campinas.

PRADO, P. (2001) Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil. EBAP/ K. ADENAUER, São Paulo, julho.

PRADO, P. (2012) FPE - Equalização Estadual no Brasil – Alternativas e Simulações para Reforma. FGV Projetos. Julho.

_____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD (2013). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>> Acesso em: 23 de jun. 2013

_____. (2012). *Receitas Tributária estadual*. Brasília-DF Disponível em http://tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp, acesso em 22 jun. 2013.

REZENDE, F. (2010), Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, p. 71-88.

SCHWENGBER, R. (2000) O Impacto do Fundo de Participação (FPE) do esforço Tributário dos Estados: Uma Estimativa do Potencial de Arrecadação do ICMS. IV Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas - Reforma Fiscal.

_____. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL – STN (2013). Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp> Acesso em: 21 abr. 2013.

_____. SEFAZ. Secretaria de Estado de Fazenda. (2013) Transferências Constitucionais. Governo do Estado de Mato Grosso, 2013. Disponível: < http://www.sefaz.mt.gov.br/Transferencias_Constitucionais_maio2013.pdf> Acesso em: 14 jun. 2013.

SOARES, M. M. Formas de Estado: Federalismo. (2012) Disponível em: <<http://www.buenastareas.com/ensayos/Federalismo/3850363.html>> Acesso em: 23 jul. 2013.

SOARES, M. M. (2012) Federalismo e Recursos Públicos no Brasil. Transferências Voluntárias da União aos Estados e Municípios. Relatório Técnico Final de Pesquisa, CNPq.

SOUZA, M. T. N. (2011) Fundo de Participação dos Estados – Perspectivas de mudança. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

STEPAN, A. (1999), Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. Revista Dados, vol. 42 (2). Rio de Janeiro: Iuperj.

_____. Supremo Tribunal Federal. (2010) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 875. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010. Disponível a partir de: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 07 de ago. 2013.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU (2008). Transferências Governamentais Constitucionais. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>> Acesso em: 23 mai. 2013.

VARSAÑO, R. (1996), A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 27, nº 1. Rio de Janeiro: IPEA.

VILLELA, L.A. (1993) Redefinição do sistema de cofinanciamento dos serviços públicos. Rio de Janeiro, Mimeo, março.