



TESOURO NACIONAL

Textos para Discussão

***Federalismo e Transferências Obrigatórias:
Uma discussão prospectiva sobre a distribuição do
Fundo de Participação dos Estados – FPE***

***Angela Carballido Fernandez
Janete Duarte***

**TD Nº 002
2012**



MINISTRO DA FAZENDA

Guido Mantega

SECRETÁRIO-EXECUTIVO

Nelson Barbosa

SECRETÁRIO DO TESOURO NACIONAL

Arno Hugo Augustin Filho

SUBSECRETÁRIOS DO TESOURO NACIONAL

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Gilvan da Silva Dantas

Paulo Fontoura Valle

Cleber Ubiratan de Oliveira

Marcus Pereira Aucélio

Eduardo Coutinho Guerra

CONSELHO EDITORIAL

Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos - Coordenadora

Luis Felipe Vital Nunes Pereira – Assistente Editorial

Eduardo Coutinho Guerra

Jose Franco Medeiros de Morais

Líscio Fábio de Brasil Camargo

Marcelo Pereira Amorim

Mário Augusto Gouvea de Almeida

Selene Peres Peres Nunes

SUPLENTES

Bergy Bezerra

Janete Duarte

José Eduardo Pimentel de Godoy Júnior

Leandro Giacomazzo

Lena Oliveira de Carvalho

Rosilene Oliveira de Souza

Viviane Aparecida da Silva

A Série de Textos para Discussão do Tesouro Nacional destina-se à publicação de artigos técnico-científicos, com permissão de acesso aberto e gratuito por meio do sítio da Secretaria na internet, admitindo-se também a divulgação impressa destinada a centros de pesquisas, bibliotecas e universidades do país. As opiniões expressas nesses trabalhos são exclusivamente dos autores e não refletem, necessariamente, a visão da Secretaria do Tesouro Nacional ou do Ministério da Fazenda.

Ficha Catalográfica

SUMÁRIO

1 Introdução.....	5
2 Tipos de transferências.....	6
2.1 Incentivos adversos gerados com as transferências.....	6
3 Sistemas de Transferências: Experiência Internacional.....	8
3.1 Sistema de Transferências: Canadá.....	8
3.2 Sistema de Transferências: Austrália.....	10
4 Sistema de Transferências no Brasil.....	11
4.1 FPE.....	11
4.1.1 Histórico.....	11
4.1.2 Descrição.....	12
5 Um possível modelo para o FPE.....	18
5.1 Descrição dos modelos.....	19
5.1.1 Modelo 1 – Equalização de receita + incentivo ao aumento da arrecadação.....	19
5.1.2 Modelo 2 – Máximo entre a equalização de receita ou o valor do ano anterior.....	21
5.1.3 Modelo 3 – Equaliza a receita disponível dos estados à receita de São Paulo.....	22
5.1.4 Modelo 4 – Equaliza a receita disponível dos estados à média da receita dos estados do Sul e Sudeste.....	23
5.2 Comparação entre o FPE estimado e o IDH.....	24
6 Considerações Finais.....	26
7 Bibliografia.....	27
Anexo I – Cálculo do IDH Estadual.....	28

Federalismo e Transferências Obrigatórias: Uma discussão prospectiva sobre a distribuição do Fundo de Participação dos Estados – FPE*

**Angela Carballido Fernandez¹
Janete Duarte²**

Resumo

Este estudo tem o objetivo de discutir a atual forma de distribuição do FPE - que, conforme o STF, vigorará somente até 2012-, principalmente quanto à possibilidade de gerar um incentivo adverso para alguns estados em relação à arrecadação de impostos. Para isso, o presente trabalho apresenta uma taxonomia das transferências e os incentivos criados por elas e, com base em duas experiências internacionais – a canadense e a australiana, sugere alguns modelos para o futuro FPE, apresentando suas vantagens e desvantagens em relação a quatro hipóteses desejáveis – desvinculação da arrecadação federal, não geração de perdas financeiras aos estados, facilidade para calcular e criação de um incentivo ao crescimento da arrecadação estadual e, ainda, seu desempenho em relação ao IDH estadual de 2009.

* As autoras agradecem ao Prof. Fernando Rezende pelos valiosos comentários acerca do trabalho e esclarecem que se responsabilizam integralmente pelo conteúdo do artigo.

1 Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União.

2 Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional.

1 Introdução

As transferências intergovernamentais estão presentes em boa parte dos países federativos. Podem se destinar a cobrir o chamado *gap vertical* que surge com a centralização da arrecadação de receitas no governo central – para evitar a “guerra fiscal” entre os estados ou províncias – simultaneamente à descentralização da oferta de serviços à população como saúde e educação.

Adicionalmente, se cada estado ou município oferecesse um serviço de acordo com as suas receitas, haveria uma diferença de qualidade entre os serviços oferecidos em distintos entes, o que gera a necessidade por outro tipo de transferência – a horizontal-, destinada a equiparar os serviços oferecidos à população de qualquer ente. Na transferência ou equalização horizontal, os entes com maior capacidade de arrecadação distribuem receitas para aqueles com menor capacidade e os mais ricos podem não receber nenhuma transferência.

Canadá e Austrália, por exemplo, são federações em que os estados ou províncias preexistiam em relação ao governo federal e por isso, criaram sistemas de transferências para lidar com as pressões políticas dos entes subnacionais. No entanto, apresentam soluções distintas para lidar com as diferenças regionais: no Canadá, a força política das províncias é muito grande e por isso as transferências não são condicionadas, ou seja, o ente transferidor não determina em qu e política pública o ente beneficiário aplicará a transferência. Por outro lado, a Austrália possui um governo central forte que trabalha com um arranjo cujo objetivo não é o de equalização de receitas e sim a qualidade dos serviços oferecidos à população pelos seus estados e territórios.

Essas diferentes óticas apresentam vantagens e desvantagens que serão exploradas nesse trabalho, com atenção especial para o risco de incentivo fiscal adverso a que os beneficiários estão sujeitos. Ou seja, existe o risco de que as transferências desestimulem a arrecadação de impostos por parte dos entes beneficiários. Isso aconteceu no Canadá, principalmente em relação à exploração de recursos naturais, o que levou o país a uma recente reforma do seu sistema de transferências.

Ampliando essa discussão para o Brasil, este estudo apresenta o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que deverá ser reformulado até dezembro de 2012 para atender à determinação do Supremo Tribunal Federal. Alguns trabalhos defendem que atualmente o fundo não atua naquilo que seria o seu objetivo: a convergência da receita *per capita* dos estados, demonstrado, por exemplo, que o FPE não é justo quanto à distribuição de recursos quando comparada com o IDH estadual³. Em relação aos incentivos tratados nesse estudo, a princípio o FPE não seria afetado pois, conforme seu desenho atual, é uma transferência redistributiva que inclui somente impostos federais em sua base. No entanto, por representar uma alta parcela da receita corrente para alguns estados, esse trabalho se propõe a investigar se a receita do FPE estaria criando um incentivo fiscal adverso para os entes mais beneficiados por ela.

Além dessa introdução, o presente trabalho está dividido em seis seções. Em seguida é apresentada uma breve taxonomia das transferências intergovernamentais e os incentivos fiscais associados a elas. A terceira sessão busca descrever os sistemas de transferências do Canadá e Austrália. A quarta apresenta um histórico e descreve o FPE como é atualmente. A quinta seção analisa quatro possíveis modelos para o FPE em relação ao IDH estadual calculado para 2009 e finalmente, a sexta seção apresenta as considerações finais sobre a transferência, inclusive remodelações para evitar que se criem tais incentivos.

³ Alencar e Gobetti (2008) e Mendes et al (2008).

2 Tipos de transferências

No Brasil, as transferências são classificadas principalmente em obrigatórias ou discricionárias, de acordo com a natureza jurídica de sua criação. São obrigatórias as transferências determinadas em lei ou na Constituição, em que não há qualquer decisão da autoridade pública sobre seu repasse a outro ente. Ao contrário, são discricionárias as transferências em que há alguma decisão da autoridade pública e que podem ser feitas por meio de contratos, convênios ou acordos para alcançar um objetivo em comum.

Pelo prisma da aplicação dos recursos, as transferências podem ser vinculadas (condicionadas) ou não. As transferências não condicionadas (que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário) têm o objetivo de preservar a autonomia local e aumentar a equidade inter-regional. São exemplos brasileiros de transferências não vinculadas o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

No outro extremo estão as transferências vinculadas, cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas como saúde, educação, infra-estrutura etc. Há três espécies de transferências vinculadas: com contrapartida ilimitada (*matching opened ended grant*), limitada (*matching closed ended grant*) ou sem contrapartida (*non matching grant*). Nas duas primeiras há uma contrapartida financeira do ente beneficiário para cada unidade monetária transferida pelo doador, com o objetivo de priorizar determinada política nacional. O que as diferencia é que na primeira não há limite para a participação do governo central nos recursos, isso dependerá dos custos e da demanda dos serviços pela população local. Um problema enfrentado pelo doador nesse tipo de transferência é a elevação dos custos pela ampliação do programa, que em geral fica a cargo do beneficiário. Para limitar o crescimento dos custos, o governo central pode impor um limite na provisão de recursos. As transferências com contrapartida, apesar de utilizadas em outras federações, não são comuns no Brasil.

Por fim, as transferências sem contrapartida, também chamadas de transferências em bloco (*block grants*) reúnem uma série de transferências a diversos programas em um único repasse que financia um setor considerado prioritário pelo governo central, como saúde e educação. As condicionalidades desse tipo de transferência são bastante reduzidas, ficando basicamente limitadas à aplicação dos recursos nas áreas para as quais são dirigidas. São exemplos de transferências em bloco a *Canadian Health Transfer* (CHT) e *Canadian Social Transfer* (CST) e, no Brasil, as transferências do SUS aos Estados e Municípios.

2.1 Incentivos adversos gerados com as transferências

Conforme visto acima, as transferências que visam equalizar o nível de renda entre os entes são as chamadas transferências horizontais. A justificativa para a sua criação é a necessidade de oferta de bens e serviços públicos de qualidade semelhante em todas as unidades da federação. Os entes economicamente menos desenvolvidos e, portanto, com uma base tributária menor, precisariam cobrar uma alíquota mais alta nos impostos de sua competência para oferecer um serviço equivalente ao que os entes mais desenvolvidos oferecem cobrando uma alíquota menor. Num país com livre mobilidade de pessoas, alíquotas mais altas podem causar a saída de empresas para outros estados, reduzindo ainda mais a base tributária local e aprofundando a desigualdade existente entre os entes no custo marginal de financiamento dos serviços públicos. Para evitar esse desequilíbrio e considerando a arrecadação como uma *proxy* do custo marginal de financiamento, os entes de maior arrecadação redistribuiriam receita para aqueles com menor arrecadação com o objetivo de equiparar o custo marginal para um mesmo nível de benefício com os serviços públicos.

No entanto, é nas transferências horizontais onde fica mais claro o desincentivo dos governos locais na arrecadação de impostos. Isso porque, em geral, a transferência para cada ente é calculada como a diferença entre a sua capacidade de arrecadação e a capacidade de arrecadação média “nacional”, multiplicada pela alíquota média do imposto para todos os entes. Assim, uma perda de arrecadação de um ente é compensada pelo aumento de transferências.

Há dois efeitos operando na arrecadação de um imposto pelo ente local: efeito alíquota e efeito base⁴. O primeiro ocorre quando há um aumento na alíquota de um imposto cobrado pelo ente, que eleva a alíquota média para aquela base na proporção da participação do ente na arrecadação do imposto na base específica. Se a sua participação é alta, haverá uma queda sensível no valor da transferência recebida. Assim, o ente tem um incentivo a cobrar alíquotas mais elevadas em bases onde sua participação na arrecadação total do imposto não seja elevada. Com isso, ele pode até deixar de explorar uma atividade econômica, se essa estiver concentrada localmente, para não perder a transferência recebida.

De maneira semelhante, o efeito base mede o ganho nas transferências quando a base do imposto arrecadado diminui, devido a uma redução na atividade econômica ou elevação de alíquotas. Assim, o ente tem um incentivo a aumentar as alíquotas dos impostos em que o efeito base seja elevado. A operação de ambos os efeitos foi demonstrada por Boadway e Hayashi (2001) para as províncias canadenses e Dahlby e Warren (2002) para seis estados e dois territórios da Austrália.

Wilson (2007, p. 349) aborda o uso de macro formulas para a equalização, isto é, ao invés de calcular a receita potencial ou a receita real gerada por um imposto, essas transferências poderiam basear-se em medidas como renda *per capita* e PIB ou PNB estadual *per capita*. Isso além de facilitar o cálculo das transferências, já que não seria necessário se estimar a receita gerada por cada uma das bases tributárias existentes e disponíveis aos governos regionais, reduziria a probabilidade de ocorrência do efeito alíquota, pois quanto mais ampla é a definição da base tributária usada para calcular a transferência, menor é a probabilidade de que a alteração da alíquota de um imposto isolado pelo ente altere essa base.

Smart (2007, p. 218) lembra, ainda, que um fator importante na qualidade do gasto por um governo local é se o dinheiro foi arrecadado por ele ou recebido como transferência: “a não ser que a transferência tenha uma contrapartida local, ainda que baixa para os estados ou municípios mais pobres, o sistema de transferências não será bem sucedido”⁵.

Shah (2007, p. 11) defende a implementação das *output-based transfers*, que ao contrário das anteriores, não buscam apenas equalizar os insumos, mas também cobrar o desempenho ou qualidade dos serviços oferecidos. A principal característica desse tipo de transferência é o foco no resultado e a medição da eficácia, eficiência e efetividade. As *output-based transfers* se assemelham muito, no caso do Brasil, às transferências do Governo Federal a Ministérios e outros órgãos para a realização de programas no orçamento e não serão tratadas nesse trabalho.

4 Wilson (2007) chama os efeitos de *Tax-back* e *Base-back* enquanto Dahlby e Warren (2002) os chamam de efeito equalização alíquota e efeito equalização base.

5 Smart *in* Shah (2007).

3 Sistemas de Transferências: Experiência Internacional

3.1 Sistema de Transferências: Canadá

O Canadá possui a segunda maior área territorial do mundo e é dividido em cinco regiões, com 10 províncias e três territórios, na forma de uma Federação. A maioria das bases tributárias – renda, consumo e folha de pagamento, são partilhados entre o governo federal e as províncias e as principais transferências no país são verticais: a CHT, a CST, o Programa de Equalização Federal e o *Territorial Financing Formula* (TFF), exclusiva para os territórios. Em 2009, foram responsáveis por 83% das transferências federais, sendo as duas primeiras as principais (tabela 1). Não há transferências federais para os municípios, que estão subordinados às províncias.

Tabela 1. Transferências do Governo Federal às províncias, 2005-2011*

Transferências	CAD\$ milhões						%					
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
CHT	20.310	20.140	21.688	22.639	23.987	25.426	45,6	43,4	41,2	41,7	38,5	39,3
CST	8.415	8.500	9.857	10.560	10.865	11.186	18,9	18,3	18,7	19,4	17,5	17,3
Equalização	10.907	11.535	12.925	13.462	14.185	14.372	24,5	24,9	24,5	24,8	22,8	22,2
TFF	2.058	2.118	2.279	2.313	2.498	2.664	4,6	4,6	4,3	4,3	4,0	4,1
Outras	2.839	4.096	5.945	5.332	10.697	11.091	6,4	8,8	11,3	9,8	17,2	17,1
Total	44.529	46.389	52.694	54.306	62.232	64.739	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério das Finanças do Canadá. Disponível em: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp#notes>.

(*) 2011: Projetado

A CHT e a CST são vinculadas aos setores de saúde, educação superior, assistência e serviços sociais. O montante dessas transferências é composto por recursos financeiros e impostos. A transferência de impostos nada mais é que a distribuição de um percentual do imposto de renda arrecadado pelo Governo Federal para as províncias: 13,5% do imposto de renda pessoa física e 1% do imposto de pessoa jurídica.

Ambas surgiram de reformas no sistema de transferências: na primeira em 1977, várias transferências em regime de parceria na área da saúde foram reunidas no *Established Finance Programs* (EFP) – uma transferência com contrapartida ilimitada que vigorou até 1995, juntamente com o *Canada Assistance Plan* (CAP), também em regime de parceria. Em 1996, ambas foram unidas na *Canada Health and Social Transfer* (CHST) – uma transferência em bloco sem contrapartida. A reforma teve por objetivo reduzir os déficits orçamentários do Governo Federal, limitando principalmente o aporte de recursos financeiros às províncias. Conforme Prado (2006, p. 191), a CHST reduziu em aproximadamente 3 bilhões de dólares canadenses o aporte anual de recursos para as áreas de saúde, educação e assistência social.

O Programa de Equalização, por sua vez, é uma transferência não condicionada, cujo objetivo é o de aumentar a renda das províncias com baixa capacidade de arrecadação tributária. Para isso, o governo federal calcula para cada província uma receita potencial *per capita* para cinco impostos: de renda pessoa física, pessoa jurídica, sobre o consumo, a propriedade e sobre recursos naturais e em seguida calcula a sua média para as dez províncias originando um valor de referência por imposto *per capita*⁶. A diferença entre o valor de referência e a receita efetiva de cada imposto, se positiva resulta no quanto a província vai receber para equalizar a sua renda.

⁶ Os territórios não têm direito a essa transferência.

Ao contrário, se a província possui uma arrecadação tributária superior à média da potencial, não receberá nenhum recurso a mais. No entanto, como o ente doador é exclusivamente o Governo Federal, isto é, as províncias não contribuem para o seu financiamento, o Programa de Equalização não consegue realmente equalizar a renda entre as províncias.

Sendo uma transferência equalizadora que depende da receita tributária das províncias, o Programa gerava um desestímulo à arrecadação de receitas (efeito alíquota), principalmente antes de 2007, quando foi reformulado. Até então, a média da arrecadação potencial dos 33 impostos existentes (mesmo que nem todos tivessem arrecadação efetiva) era calculada para somente cinco províncias. Nessas condições, o aumento na arrecadação de um imposto em uma província pertencente ou não ao grupo de referência tinha impactos distintos.

Se uma província aumentasse a arrecadação de um dos seus impostos, a diferença entre o seu valor de referência e a arrecadação efetiva diminuiria e a província receberia menos recursos para a equalização. Caso fosse uma província no grupo de referência, como o valor de referência da arrecadação do imposto também se elevaria, essa queda na transferência seria amenizada. No entanto, se fosse uma das províncias excluídas do cálculo, o impacto seria maior porque somente a sua renda se elevaria em relação ao valor de referência, esterilizando até completamente essa nova arrecadação. Esse problema se tornou mais visível na exploração de recursos naturais, que começaram a ser descobertos principalmente nas províncias do Atlântico. Como elas não participavam do cálculo do valor de referência, optavam por não explorar o recurso quando o detivessem isoladamente.

Por outro lado, crescia a pressão das províncias para o governo federal incluir todas no cálculo do valor de referência *per capita*, elevando a transferência de recursos. Isso foi efetivamente feito em 2007, quando a reforma no Programa de Equalização ainda reduziu para cinco os impostos utilizados no cálculo da receita potencial *per capita*, numa tentativa de simplificar o programa e resolver o problema do efeito alíquota. De acordo com a tabela 2, é possível observar que as transferências do Programa de Equalização cresceram 12% em 2007 em relação ao ano anterior. O crescimento anual entre 2008 e 2009 esteve ligado ao crescimento do PNB, limitador de recursos do programa.

Tabela 2. Crescimento % das transferências entre 2005-2011*

Transferências	CAD\$ milhões						Δ %				
	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2007/06	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10
CHT	20.310	20.140	21.688	22.639	23.987	25.426	-0,8	7,7	4,4	6,0	6,0
CST	8.415	8.500	9.857	10.560	10.865	11.186	1,0	16,0	7,1	2,9	3,0
Equalização	10.907	11.535	12.925	13.462	14.185	14.372	5,8	12,1	4,2	5,4	1,3
TFF	2.058	2.118	2.279	2.313	2.498	2.664	2,9	7,6	1,5	8,0	6,6
Outras	2.839	4.096	5.945	5.332	10.697	11.091	44,3	45,1	-10,3	100,6	3,7

Fonte: Ministério das Finanças do Canadá. Disponível em: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp#notes>.

(*) 2011: Projetado.

3.2 Sistema de Transferências: Austrália

A Austrália é formada por seis estados e dois territórios. Os Estados são soberanos, embora sujeitos a certas competências do Governo Federal, tal como definido pela Constituição. Ao contrário do Canadá, a arrecadação de receitas na Austrália está fortemente centralizada no governo federal, que, no entanto, possui um sistema de partilha de receitas considerado um dos mais sofisticados do mundo⁷. A centralização da arrecadação vem desde a Constituição de 1901, que atribuiu ao governo federal competência concorrente com os estados em todos os seus impostos.

Para solucionar o problema da brecha vertical que foi se ampliando, ficou definido que o imposto sobre vendas (*Good and Sales Tax*) financiaria as transferências aos estados para o custeio dos serviços oferecidos por eles, além de transferências especiais aos estados mais pobres. O sistema de transferências australiano é conhecido por duas características: a existência da *Grants Commission*, um corpo institucional permanente e qualificado que opera e atua como interlocutor entre o governo federal e os estados e territórios e por uma metodologia que equaliza a receita e as necessidades entre os entes, sendo que as necessidades incluem a demanda por serviços públicos e o seu custo *per capita*.

Hoje, há três tipos de transferências aos estados e territórios: *specific purpose payments* (SPP), *national partnership payments* e *general revenue assistance*. Os SPP são transferências condicionadas aplicadas nos setores de saúde, educação, capacitação profissional, pessoas portadoras de deficiências e moradia. A ampliação da transferência não é associada à arrecadação de receitas e sim a fatores ligados à prestação do serviço. Como exemplo, o SPP para a saúde cresce a um índice de custo dos serviços de saúde, crescimento populacional proporcional ao uso de hospitais e um índice de desenvolvimento tecnológico. Os *national partnership payments* são transferências relativas a acordos de parcerias ou convênios direcionados para a concretização de projetos específicos, programas de modernização e de recompensa. Por fim a *general revenue assistance* é uma transferência não condicionada, financiada pelo imposto sobre vendas e distribuída de acordo com a população do estado ou território.

Outra diferença do sistema de transferências australiano é que ele não trabalha com receita *per capita* e sim com “relatividades”. As relatividades são calculadas pela *Grants Commission* de acordo com a capacidade de arrecadação do GST pelo estado ou província e os custos que eles incorrem no fornecimento do serviço em um padrão específico. O sistema de equalização australiano não garante a uniformidade dos serviços oferecidos, mas equaliza as condições dos estados e territórios para fazê-lo, considerando além da capacidade de arrecadação, o custo do serviço oferecido.

De acordo com a tabela 3, o percentual de transferências condicionadas se elevou a partir de 2008, com a criação dos *national partnership payments*, especialmente entre 2009 e 2010, que direcionou transferências para programas destinados a incrementar a economia do país devido à crise mundial. Esse percentual se elevará ainda mais a partir de 2011, quando uma nova transferência destinada aos hospitais e estabelecimentos de saúde e financiada pelo imposto sobre vendas começará a ser paga. Esse crescimento demonstra a influência do Governo Federal sobre o orçamento estadual e territorial, decidindo por esses quais as áreas estratégicas para investimentos.

⁷ Prado (2006, p. 223).

Tabela 3. Transferências a estados e territórios entre 2000 (realizado) e 2014 (projetado)

Ano	AUD\$ milhões					%	
	SSP	National Partnership	General Revenue Assistance	Health and Hospital Network funding ⁽¹⁾	Total	Transferências condicionadas	Transferências não condicionadas
2000-01	19.207	-	24.355	-	43.562	44,1	55,9
2001-02	21.458	-	26.632	-	48.090	44,6	55,4
2002-03	21.781	-	30.479	-	52.260	41,7	58,3
2003-04	22.940	-	33.219	-	56.159	40,8	59,2
2004-05	24.795	-	35.323	-	60.118	41,2	58,8
2005-06	26.904	-	37.182	-	64.086	42,0	58,0
2006-07	28.549	-	39.552	-	68.101	41,9	58,1
2007-08	31.994	-	42.630	-	74.624	42,9	57,1
2008-09	22.990	18.664	41.189	-	82.843	50,3	49,7
2009-10	24.409	28.892	44.529	-	97.830	54,5	45,5
2010-11	26.098	19.347	47.930	-	93.375	48,7	51,3
2011-12	15.033	14.419	37.497	26.575	93.524	59,9	40,1
2012-13	16.000	15.026	39.439	28.695	99.160	60,2	39,8
2013-14	17.060	12.602	41.259	30.959	101.880	59,5	40,5
Total	319.218	108.950	521.215	86.229	1.035.612	49,7	50,3

⁽¹⁾ É uma nova transferência que começará a ser paga a partir de 2011.

Fonte: Australian Government, Budget 2010-11. Disponível em: http://www.budget.gov.au/2010-11/content/bp3/html/bp3_spp.htm

4 Sistema de Transferências no Brasil

4.1 FPE

4.1.1 Histórico

No Brasil, as transferências a estados e municípios surgiram com a Constituição de 1946 que estabeleceu que no mínimo 60% do imposto único sobre a produção, comércio, distribuição e consumo, arrecadado pela União, seriam transferidos a esses entes, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção⁸.

Mas, foi somente em 1965 que o FPE e o FPM foram criados da forma como são hoje. A Emenda Constitucional – EC nº 18 alterou a base das transferências, passando a incluir o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e definiu que pelo menos 50% dos seus recursos fossem aplicados no orçamento de capital dos entes participantes. Em 1966, o Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172/66), regulamentou os dois fundos, mantendo o critério de área e população e incluindo o inverso da renda *per capita* na definição do valor a ser distribuído a cada unidade federativa (art. 88 a 91).

Em 1967, a nova Constituição recepcionou os artigos da EC nº 18 que tratavam do FPE, no entanto, durante a sua vigência, esses dispositivos foram alterados diversas vezes, refletindo as mudanças no ambiente político durante o governo militar. A primeira alteração veio com o Ato Complementar nº 40 de 1968 que reduziu o percentual de distribuição dos impostos de 10% para 5% e ampliou as condições de aplicação dos recursos do FPE, exigindo: a) a aprovação de programas de aplicação elaborados pelos entes com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal e b) a vinculação de recursos próprios para execução dos programas mencionados⁹.

⁸ CF 1946, art. 15, par. 2º.

⁹ Outras duas condições eram o recolhimento dos impostos federais e a liquidação das dívidas do ente ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia. Essas duas mais a obrigatoriedade de aplicação dos recursos do fundo em ações ligadas à saúde (incluída pela Emenda Constitucional nº 29/2000) são as únicas condições mantidas para o repasse do FPE aos estados e o DF.

As emendas seguintes, a partir de 1975, ao contrário, começaram a ampliar a autonomia do poder estadual, ao elevar o percentual dos impostos federais distribuídos pelo fundo e em 1980, cortar as exigências de aplicação de recursos impostas 15 anos antes. Quando a Assembléia Nacional Constituinte foi instalada em 1988, o FPE recebia 14% do produto da arrecadação do IR e IPI.

Segundo Afonso (2010), seguindo a tendência de descentralização de poder e redemocratização da nova constituição, a Subcomissão de Tributação elevou esse percentual para 18,5%, limitando a distribuição de recursos apenas às unidades com renda *per capita* inferior à média nacional. Na fase seguinte, a comissão temática de Tributos, Orçamentos e Finanças aumentou novamente o percentual para 21,5% dos impostos e eliminou qualquer restrição na distribuição da transferência, permanecendo dessa forma até a aprovação do texto constitucional, que no artigo 161 passou a exigir lei complementar para estabelecer os novos critérios de rateio, revogando os artigos do CTN que tratavam do assunto.

O atual critério de distribuição do FPE definido pela Lei Complementar nº 62 de 1989, determina que 85% dos recursos sejam transferidos aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os restantes 15%, aos estados do Sul e Sudeste, fixando os coeficientes de distribuição para cada estado. Ainda, segundo Afonso (2010), os coeficientes foram fixados após negociação entre representantes das secretarias de fazendas dos Estados e DF no Conselho de Política Fazendária – CONFAZ. No entanto, esses coeficientes seriam transitórios, pois a própria lei determina que os novos critérios de rateio a vigorarem a partir de 1992 seriam estabelecidos por lei complementar e deveriam utilizar o censo de 1990. Tal lei nunca foi editada.

Assim, em fevereiro de 2010, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de parte da LC nº 62/1989, que define os critérios de rateio do FPE, determinando ainda a validade de seus efeitos até 31 de dezembro de 2012, quando deverá entrar em vigor uma nova lei sobre o mesmo assunto.

Portanto, a necessidade de se alterar a forma de distribuição dos recursos do FPE abre a discussão para uma reforma na transferência que tenda a minimizar a injustiça que ocorre na sua distribuição assim como os efeitos fiscais na arrecadação dos impostos pelos estados.

4.1.2 Descrição

De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 56), as principais vantagens do sistema de partilha do FPE são a independência de fatores políticos (as quotas já estão predefinidas e são amplamente conhecidas) e a autonomia subnacional, visto que a transferência é incondicional. Contudo, entre seus problemas estão: i) a baixa *accountability*, ou seja, a tendência dos estados em gastar seus recursos de forma ineficiente por não sofrerem controle da sua população e ii) a baixa flexibilidade para absorção de choques, por ser uma transferência baseada em um percentual fixo da arrecadação de tributos, portanto, com característica pro cíclica.

Comparando-se a receita dos governos estadual e local brasileiros com a dos outros países anteriormente citados - Austrália e Canadá-, pode-se concluir pela tabela 4 que os estados e municípios brasileiros são mais dependentes de transferências do que os canadenses e menos que os australianos. Entretanto, ainda que no agregado as transferências no Brasil não destoem das dos demais países, individualmente apresentam graves distorções.

Tabela 4. Composição percentual da receita por esfera de governo – Austrália, Canadá e Brasil

%	2005			2006			2007		
	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local	Central	Estadual	Local
Austrália									
Impostos	81,8	15,2	3,0	82,0	15,1	3,0	81,7	15,3	3,0
Transferências	0,7	94,1	5,2	0,8	94,2	5,0	0,9	93,8	5,3
Outros	33,0	51,6	15,4	34,1	51,4	14,5	33,7	51,4	14,9
Canadá									
Impostos	53,6	37,8	8,6	52,3	39,2	8,5	52,8	38,9	8,3
Transferências	0,7	56,0	43,3	0,8	55,2	44,0	0,7	58,6	40,7
Outros	15,1	66,2	18,7	16,4	64,6	19,0	18,0	62,4	19,6
Brasil									
Impostos	68,2	27,1	4,8	68,0	27,0	5,0	68,5	26,5	5,0
Transferências	0,0	37,5	62,5	0,0	36,5	63,5	0,0	35,2	64,8
Outros	74,3	13,6	12,1	75,4	13,5	11,0	74,8	12,3	13,0

Fonte: Austrália e Canadá: FMI, *Government Statistics Yearbook*, 2008.

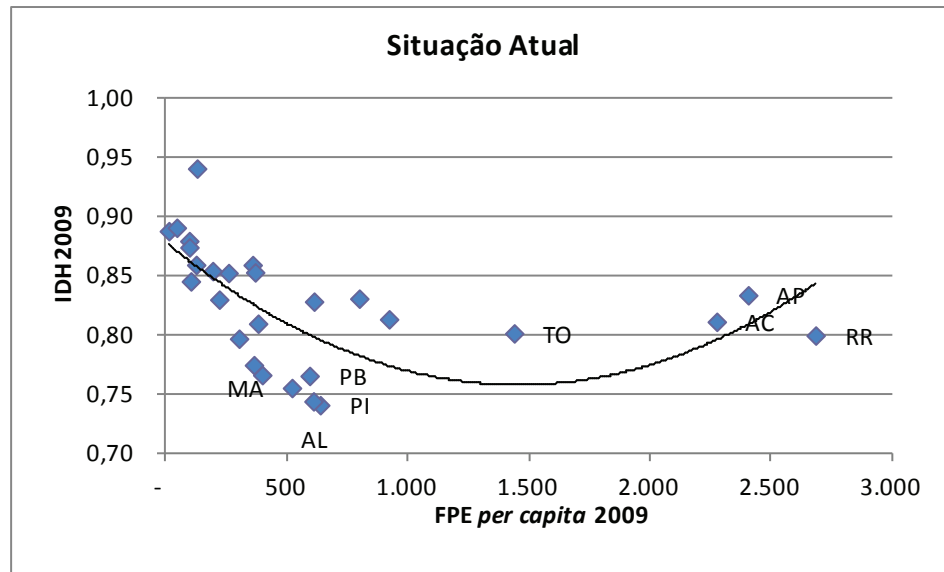
Brasil – Governo Central e Estatais Federais: STN. Governo Estadual e Local: SISTN.

Primeiro, há estados e municípios brasileiros altamente dependentes de transferências, o que compromete a sua autonomia. Conforme Bastos (2004, p. 289), “a autonomia estadual é, sob muitos aspectos, uma ilusão. Muitos estados membros não possuem condições de sobreviver financeiramente se lhes faltar o apoio do Governo Federal”. Em segundo lugar, em relação ao atual rateio do FPE, opinião partilhada por estudos sobre a transferência diz respeito à injustiça dos seus critérios (Mendes, Miranda e Cosio, 2008 e Alencar e Gobetti, 2008). Enquanto as regiões norte e nordeste são as de menor desenvolvimento no país, o mesmo não acontece com a região centro-oeste, principalmente o Distrito Federal, que além de ser a unidade da federação de maior renda *per capita* do país, ainda recebe transferências específicas (Fundo Constitucional do DF).

Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 56) comparam o benefício líquido de cada unidade da federação com o FPE¹⁰ em 2006 e a média estadual do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2000. O presente estudo atualizou essa análise, substituindo as variáveis acima pelo FPE *per capita* recebido pelas unidades da federação em 2009 e o IDH estadual calculado para o mesmo ano pela STN, conforme a metodologia do Banco Central¹¹. Os resultados, demonstrados na figura 1, ficaram bastante próximos aos do texto original: Roraima, Acre, Amapá e Tocantins aparecem como *outliers*, ou seja, recebendo mais do que estados nordestinos como Paraíba, Maranhão, Piauí e Alagoas, que apresentam os mais baixos IDH e PIB *per capita* do país.

10 Valor total de FPE recebido pelo estado deduzido do valor total dos recursos do FPE originários de IR e IPI pagos por pessoas físicas e jurídicas do estado.

11 Para uma visão detalhada do cálculo, ver Anexo I.

Figura 1. Comparação FPE per capita e IDH 2009


Fonte: STN e BACEN. Elaboração própria.

A tabela 5 mostra o montante do FPE recebido pelas unidades da federação em 2009 proporcionalmente à receita corrente, tributária e de transferências, informadas no SISTN. Note que os estados citados como *outliers* aparecem entre os que mais recebem o FPE em relação às demais transferências, sendo esta, inclusive, a principal receita deles, representando mais de 50% da receita corrente para todos, exceto Tocantins. No entanto, ainda não se pode concluir que esses estados estejam deixando de arrecadar tributos por usufruírem elevadas receitas de transferências, mas uma conclusão plausível é de que a maior parte das transferências recebidas por esses estados é incondicionada, ao contrário de todos os estados do sul, sudeste e centro-oeste, em que o FPE representa menos de 50% do total da receita de transferências informada no SISTN. Assim, pergunta-se se é justo que esses estados mantenham o privilégio de escolherem como aplicar os recursos da maior fatia de transferências que recebem quando outros não o possuem.

Tabela 5. Montante do FPE em relação à receita corrente, tributária e de transferências

UF	R\$ Milhões				%		
	Receita Corrente (A)	Receita Tributária (B)	Transf. Correntes (C)	FPE (D)	(D) / (A)	(D) / (B)	(D) / (C)
AP	2.694	471	1.998	1.544	57,3	328,0	77,3
RR	2.047	427	1.473	1.123	54,9	262,7	76,2
AL	4.882	1.975	2.557	1.883	38,6	95,3	73,6
PB	6.257	2.564	2.969	2.167	34,6	84,5	73,0
AC	3.092	588	2.123	1.548	50,1	263,3	72,9
TO	4.321	1.143	2.696	1.964	45,5	171,9	72,9
SE	5.134	1.719	2.584	1.881	36,6	109,4	72,8
MA	8.286	2.927	4.505	3.267	39,4	111,6	72,5
CE	11.993	5.799	4.757	3.321	27,7	57,3	69,8
PI	5.245	1.865	2.864	1.956	37,3	104,9	68,3
RO	4.399	2.046	1.886	1.274	29,0	62,3	67,6
RN	6.459	2.926	2.969	1.891	29,3	64,6	63,7
PA	10.842	5.018	4.717	2.766	25,5	55,1	58,6
BA	20.915	10.840	7.787	4.253	20,3	39,2	54,6
PE	14.658	7.772	5.767	3.123	21,3	40,2	54,2
AM	8.302	4.642	2.402	1.263	15,2	27,2	52,6
GO	12.565	8.122	2.890	1.287	10,2	15,8	44,5
MT	8.873	4.868	2.457	1.045	11,8	21,5	42,5
MS	6.977	4.622	1.740	603	8,6	13,0	34,7
ES	10.537	7.285	2.329	679	6,4	9,3	29,1
PR	21.673	14.410	5.366	1.305	6,0	9,1	24,3
MG	41.063	26.801	8.826	2.016	4,9	7,5	22,8
RS	26.158	17.859	5.283	1.066	4,1	6,0	20,2
RJ ⁽¹⁾	39.100	24.885	4.598	691	1,8	2,8	15,0
SC	15.000	9.885	3.917	579	3,9	5,9	14,8
DF	11.912	7.393	2.370	312	2,6	4,2	13,2
SP	113.618	89.346	10.251	453	0,4	0,5	4,4

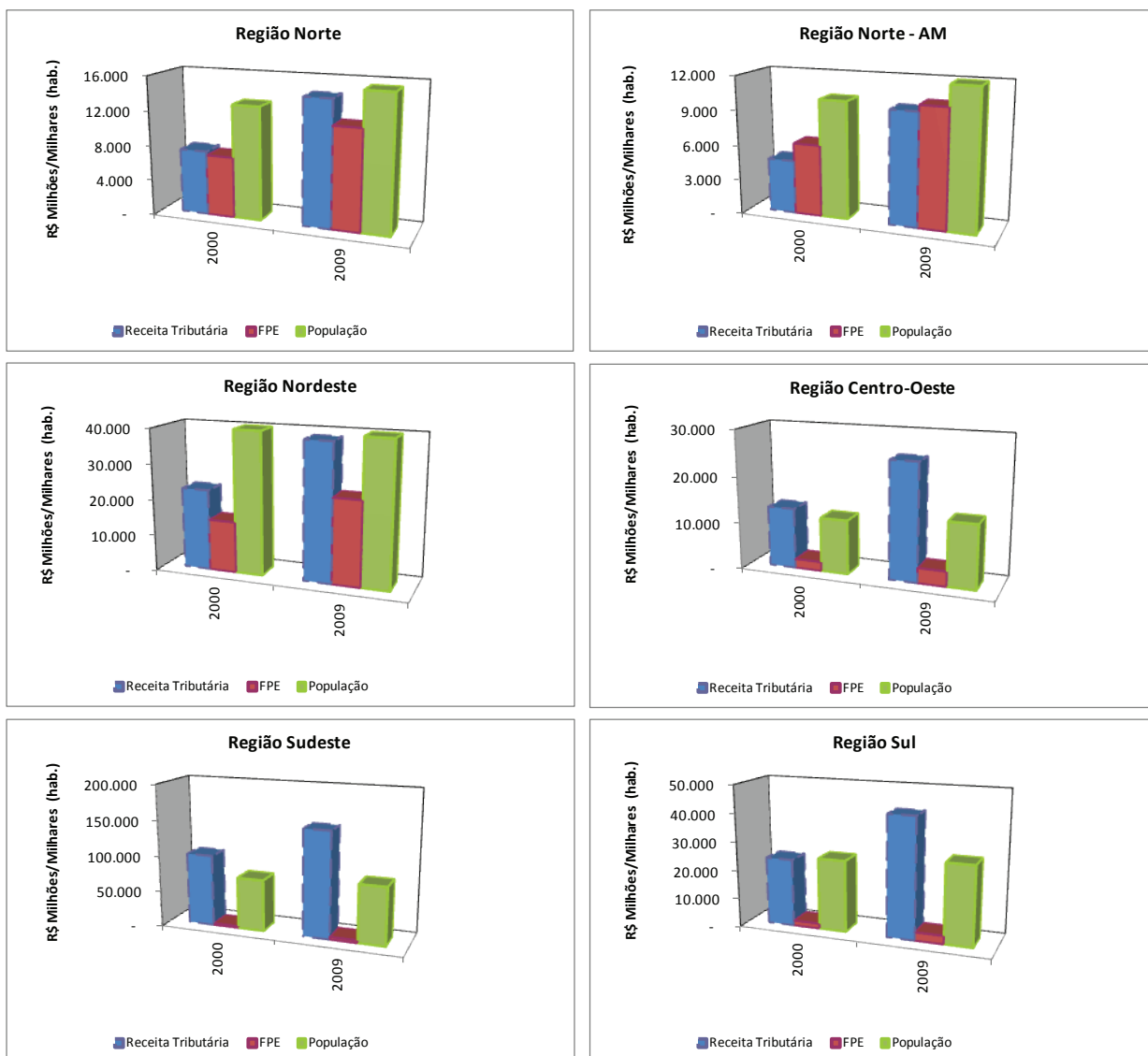
⁽¹⁾ As transferências correntes não consideram os *Royalties* recebidos pela exploração de petróleo.

Fonte: SISTN e STN.

A figura 2 mostra o crescimento do FPE, da receita tributária a valores constantes de 2009¹² e da população para os anos de 2000 e 2009 nas cinco regiões do país. A primeira observação é que a maior parte dos recursos fica com as regiões norte e nordeste, notadamente as mais pobres do país. No entanto, proporcionalmente, a região norte vem sendo a mais favorecida, já que o crescimento populacional verificado é menor que no nordeste. Quando se exclui o Amazonas, o estado com maior arrecadação *per capita* da região devido à zona franca de Manaus, esta vantagem fica ainda mais evidente, sendo que a receita de FPE se torna ligeiramente maior que a arrecadada com os tributos de sua competência.

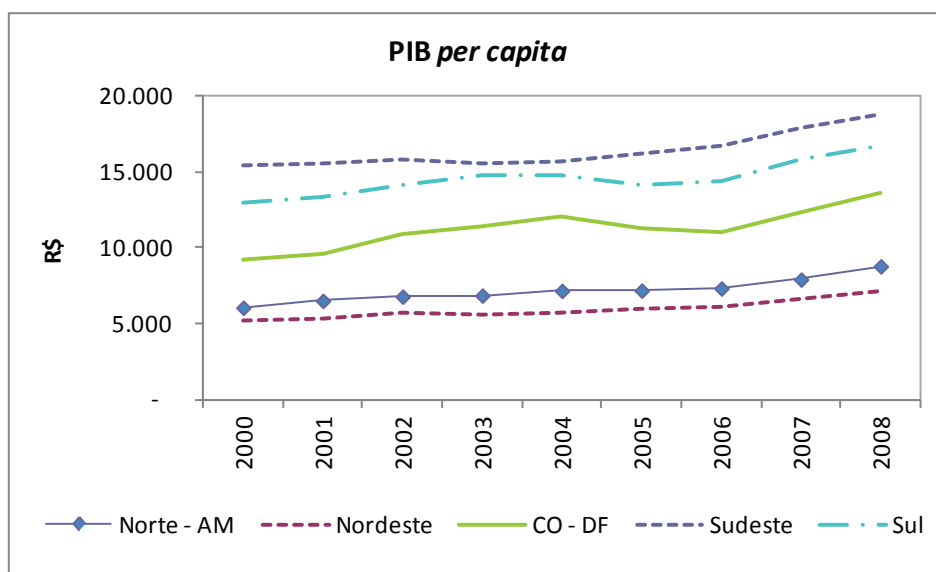
¹² Deflacionado pelo IPCA 2009=100.

Figura 2. FPE vs Receita Tributária vs População



Fonte: SISTN, SIAFI e IBGE. Elaboração própria.

Do ponto de vista da convergência da renda, percebe-se na Figura 3 a disparidade entre o PIB *per capita* das regiões norte e nordeste em relação ao das regiões sul e sudeste, que continua como o mais alto do país (excluindo o DF).

Figura 3. Evolução do PIB *per capita*

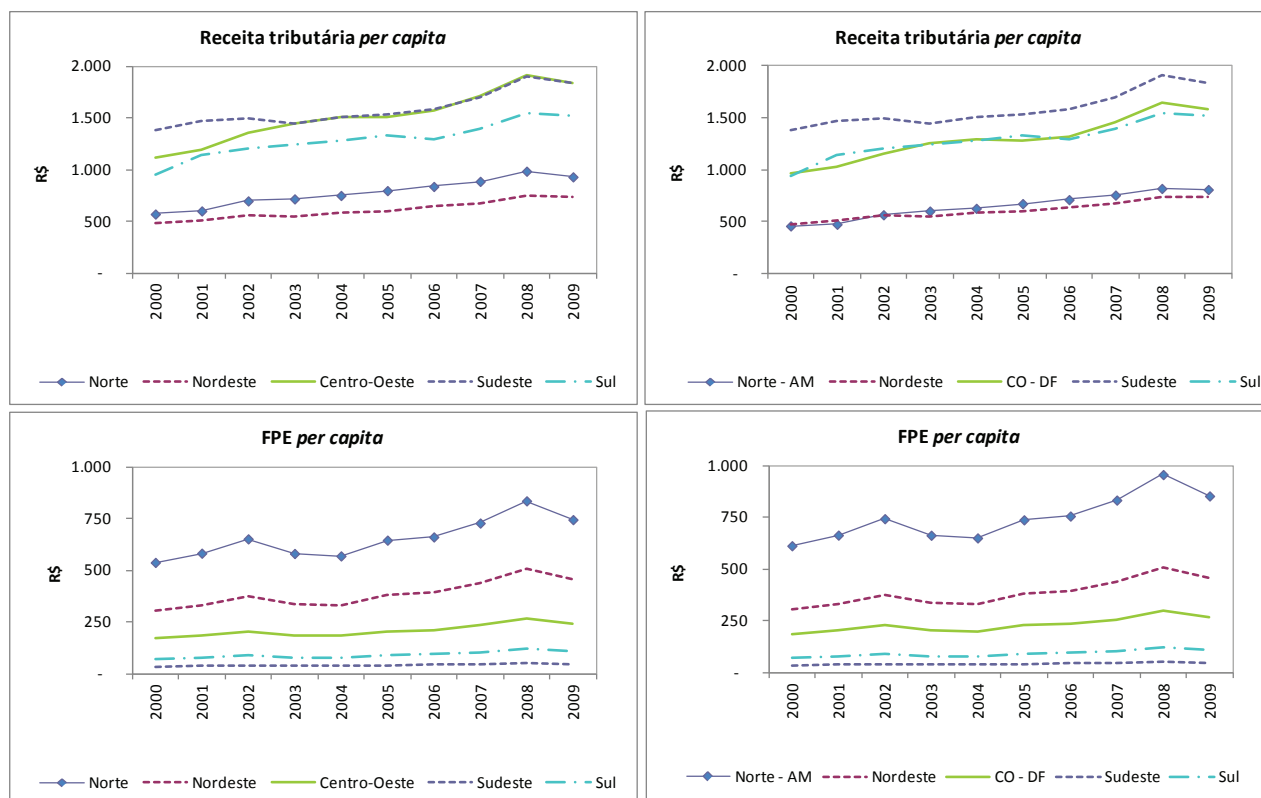
Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Por fim, na figura 4 é possível perceber que a receita tributária arrecadada também cresceu mais nas regiões mais ricas do país. Da mesma forma, a transferência do FPE também aumentou no mesmo período e os principais beneficiários foram as regiões norte e nordeste. No entanto, entre ambas, a mais favorecida foi a norte, que apresentou uma receita tributária e PIB *per capita* mais elevados que os do nordeste em todo o período analisado.

Alencar e Gobetti (2008), ao analisarem a distribuição da carga tributária entre os entes, demonstram que, no agregado, os estados recebem um fluxo de transferências positivo, ou seja, recebem mais receitas da União do que repassam aos municípios. No entanto, individualmente, alguns estados transferem mais receitas do que recebem, ficando com uma receita disponível após transferências menor do que as de arrecadação própria. Conforme os autores, esse não seria um problema, pois se tratam, na maioria, dos estados do sul e sudeste, os mais ricos da federação. O problema se dá na redistribuição de receitas, com os estados de Roraima e Amapá, após as transferências, apresentando uma receita *per capita* disponível mais alta que a de São Paulo e, portanto, da maioria dos demais estados¹³.

Para a autonomia estadual, o aumento do FPE não representa um problema dado que ela não é uma transferência condicionada. No entanto, é possível que o crescimento das transferências esteja induzindo um incentivo adverso, justamente por parte dos estados que parecem estar sendo mais beneficiados, além do que, demonstra um claro tratamento desigual entre eles.

¹³ Alencar e Gobetti (2008, p. 21).

Figura 4. Evolução da receita tributária e FPE *per capita*


Fonte: SISTN e STN. Elaboração própria.

5 Um possível modelo para o FPE

Como já mencionado, a necessidade legal de se alterar os critérios vigentes de rateio do FPE até dezembro de 2012, abre a discussão para uma reforma que aumente a justiça social na sua distribuição bem como evite os efeitos negativos de uma transferência não condicionada sobre a arrecadação de tributos pelos estados. Neste sentido, este estudo busca contribuir para o debate formulando uma metodologia alternativa de repasse do FPE que apresente as seguintes características:

- Não traga perdas financeiras aos estados;
- Crie um incentivo ao aumento da arrecadação estadual;
- Seja fácil de calcular;
- Se desvincule da arrecadação federal¹⁴.

Com base nessas quatro características desejáveis, mas nem sempre possíveis de se alcançar, foram desenhados quatro modelos com base na receita tributária disponível¹⁵ *per capita* de cada estado em 2009. Por sua vez, a receita tributária disponível foi calculada excluindo-se da receita tributária a cota parte municipal do ICMS (25%) e do IPVA (50%).

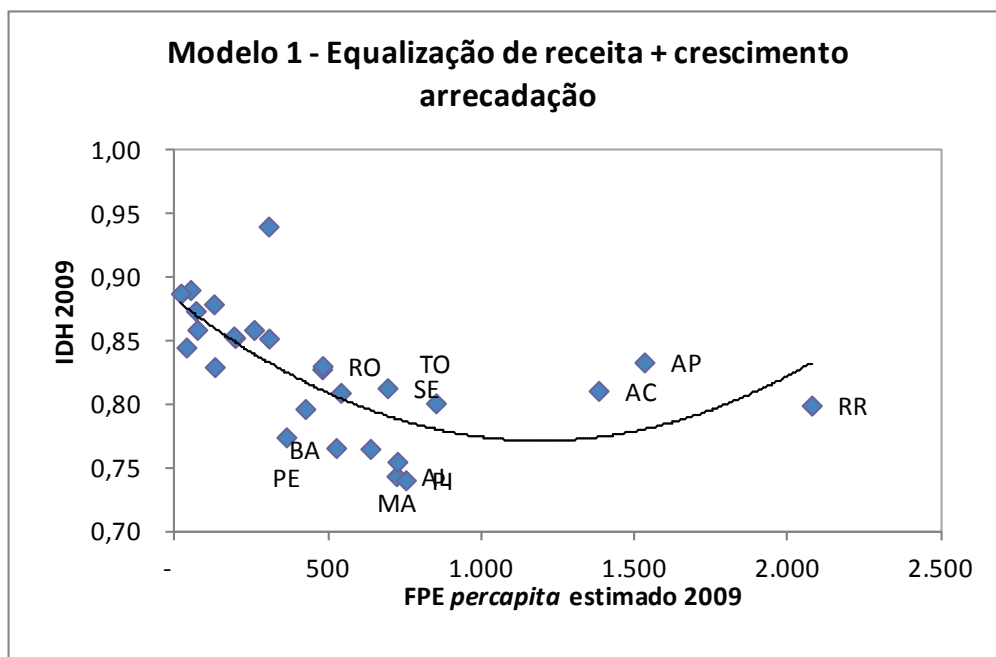
¹⁴ Para isso, seria necessário alterar o artigo art. 159 da Constituição Federal.

¹⁵ Escolhida por ser uma receita ordinária, isto é, prevista no orçamento público, derivada do poder de soberania do Estado e cuja finalidade é o custeio das despesas estatais e suas necessidades de investimento. Quando ela for insuficiente para arcar com todas as despesas do estado, deverá ser complementada pelas transferências.

A exceção foi o DF, pois como é dividido somente em regiões administrativas, também tem direito a cota parte municipal desses impostos. As três informações foram coletadas no SISTN para todos os estados entre 2001 e 2009.

5.1 Descrição dos modelos

5.1.1 Modelo 1 – Equalização de receita + incentivo ao aumento da arrecadação



A receita tributária disponível *per capita* em 2009 apresentou uma média de R\$ 957,78 e desvio padrão de R\$ 545,19, evidenciando a grande dispersão existente entre a arrecadação *per capita* dos estados brasileiros. Assim, a proposta do modelo seria, primeiro, equalizar os recursos disponíveis aos estados para que possam ofertar uma quantidade mínima de serviços (educação, saúde, segurança etc), gerando uma transferência para 14 estados cuja receita se encontrava abaixo da média:

$$\hat{Y}_{i,t}^a = (y_{i,t-1} - \bar{y}_{t-1}) * pop_i$$

Onde:

$\hat{Y}_{i,t}^a$ = montante de FPE recebido pela unidade *i* no tempo *t* pela equalização de receita;

$y_{i,t-1}$ = receita tributária disponível *per capita* da unidade *i* no tempo *t* - 1;

\bar{y}_{t-1} = receita tributária disponível *per capita* média nacional no tempo *t* - 1;

pop_i = estimativa populacional mais recente da unidade *i*

Tomando-se os valores apurados de receita disponível *per capita* em 2009 como exemplo, a equalização consumiria R\$ 25 bilhões, o que está bem abaixo dos montantes de FPE distribuídos anualmente. Considerando-se também como exemplo, do montante do fundo distribuído em 2009 restariam ainda R\$ 20 bilhões, que poderiam ser transferidos de modo a incentivar a arrecadação estadual. Para isso, no ano de implantação do novo fundo, o valor restante a transferir seria dividido entre os estados de acordo com o desempenho da arrecadação real entre os dois últimos anos¹⁶. A partir do segundo ano, os totais recebidos pelos estados seriam corrigidos pelo crescimento real da sua arrecadação:

$$\hat{Y}_{i,t}^b = \Delta y_{i,t-1} * \hat{Y}_t^b$$

Onde:

$$\Delta y_{i,t-1} = \text{crescimento real da receita tributária disponível da unidade } i;$$

$$\hat{Y}_t^b = \text{montante de FPE disponível após a equalização de receita}$$

Assim, o montante total de FPE a ser distribuído para todos os estados seria:

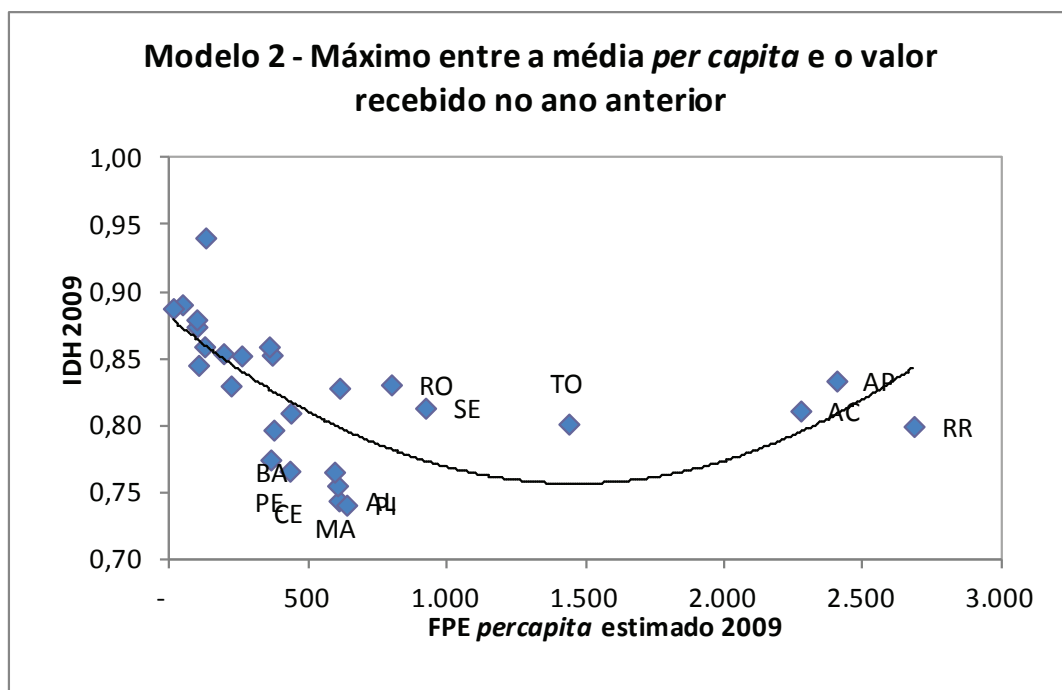
$$\hat{Y}_t = \sum_i^n (\hat{Y}_t^a + \hat{Y}_t^b)$$

De acordo com as hipóteses definidas acima como pré-requisitos desejáveis ao modelo de FPE, o Modelo 1 possui como aspectos positivos o estímulo a arrecadação estadual e a desvinculação entre a transferência e a arrecadação federal - a partir do segundo ano de implantação do modelo, quando a distribuição dos recursos passa a se basear na receita disponível *per capita* e na arrecadação estadual.

No entanto, alguns estados podem apresentar uma queda no valor recebido da transferência, especialmente se a receita disponível estiver acima da média ou a variação da receita estadual estiver abaixo ou próxima à média nacional. Nesse modelo, os estados perdedores são principalmente os das regiões Sul, Sudeste e Norte (cuja distorção no recebimento da transferência já foi comentada). Por outro lado, entre os estados ganhadores estão alguns de menor IDH no país: Alagoas, Piauí, Ceará, Pará, Maranhão e Bahia.

¹⁶ O período de medição do crescimento da arrecadação tributária não será explorado nesse trabalho por se entender que isso dependerá da forma de fornecimento dessa informação pelos estados à União. Poderá ser anual ou mensal, nesse caso com alguns meses de defasagem.

5.1.2 Modelo 2 – Máximo entre a equalização de receita ou o valor do ano anterior



Uma transição para a equalização de receita seria um modelo onde o estado escolhesse entre esse valor e o montante nominal recebido no ano anterior, de forma que:

$$\hat{Y}_{i,t} = \max \{ (\bar{y}_{t-1} * pop_i) ; \hat{Y}_{i,t-1} \}$$

Onde:

$\hat{Y}_{i,t}$ = FPE estimado para a unidade i no tempo t ;

\bar{y}_{t-1} = receita tributária disponível per capita média nacional em $t - 1$;

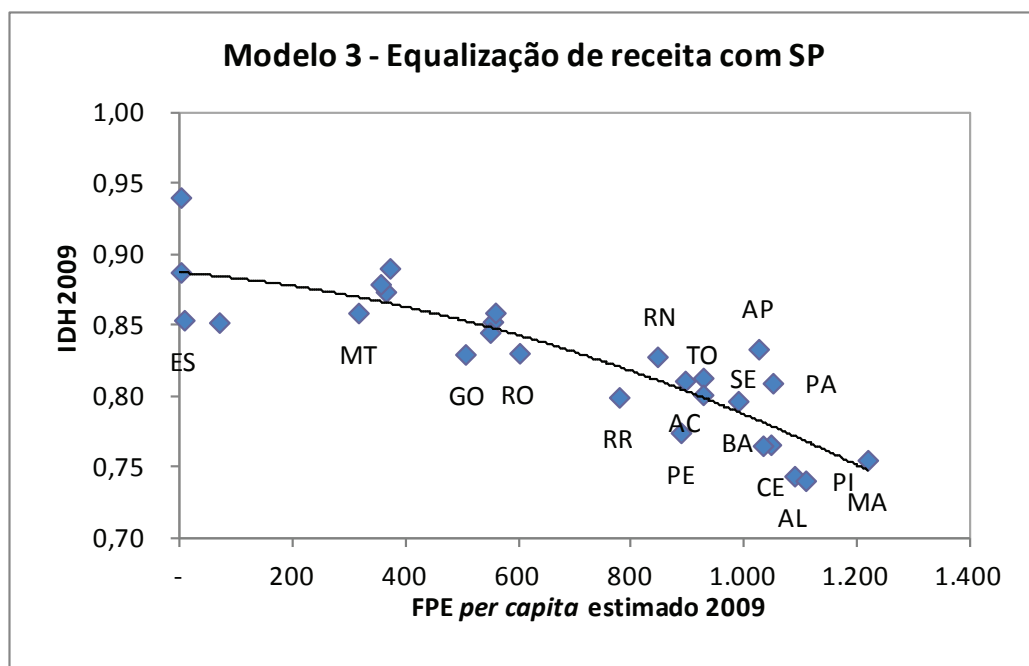
$\hat{Y}_{i,t-1}$ = FPE recebido pela unidade i em $t - 1$;

pop_i = estimativa de população mais recente da unidade i

As principais vantagens desta proposta são a desvinculação da transferência da arrecadação federal e a inexistência de perdas nominais para os estados porque esses receberão o valor máximo entre a equalização da receita e o montante recebido no ano anterior. Como desvantagem, o governo federal teria de desembolsar um volume de recursos maior, principalmente no primeiro ano, mas que tende ao equilíbrio nos anos seguintes.

Na hipótese de implementação desse modelo em 2008, os recursos a serem distribuídos ultrapassariam o montante efetivamente transferido em R\$ 1.290 milhões e se fosse em 2009, haveria a necessidade de R\$ 2.243 milhões extras.

5.1.3 Modelo 3 – Equaliza a receita disponível dos estados à receita de São Paulo



Ao invés de se equalizar a receita tributária disponível dos estados, é possível se escolher um estado como “referência” e equalizar a receita dos demais à desse. Um exemplo é o estado de São Paulo, que tinha uma receita disponível *per capita* de R\$ 1.573,18 em 2009. Neste modelo, somente dois estados deixariam de receber a transferência: São Paulo (que é a referência) e o Distrito Federal, que tem a maior receita tributária disponível *per capita* do país (excluindo o Fundo Constitucional):

$$\hat{Y}_{i,t} = (y_{i,t-1} - y_{SP,t-1}) * pop_i$$

Onde:

$\hat{Y}_{i,t}$ = FPE estimado para a unidade *i* no tempo *t*;

$y_{i,t-1}$ = receita tributária disponível *per capita* da unidade *i* no tempo *t* – 1;

$y_{SP,t-1}$ = receita tributária disponível *per capita* de SP no tempo *t* – 1;

pop_i = estimativa de população mais recente da unidade *i*

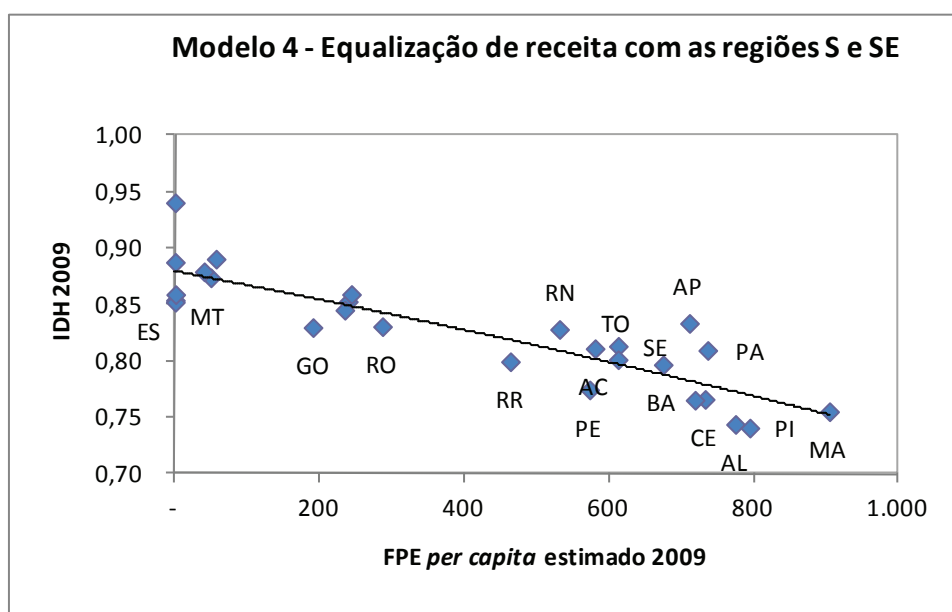
O problema é que o volume de recursos necessário neste modelo é muito maior que o disponível: em 2009, por exemplo, teriam sido necessários R\$ 99 bilhões. Como alternativa, poderia se definir previamente o montante de recursos a ser transferido, como sugere Rezende (2009), semelhante ao que ocorre numa transferência condicionada com contrapartida limitada (ver seção 2). Seguindo essa linha, o valor total a ser distribuído foi limitado ao determinado pela Constituição Federal (art. 159, I) proporcionalmente à diferença entre a receita de cada estado e a de São Paulo:

$$\hat{Y}_{i,t} * \frac{\max \hat{Y}_t}{\sum_i \hat{Y}_t} = (y_{i,t-1} - y_{SP,t-1}) * pop_i$$

Em que $\frac{\max \hat{Y}_t}{\sum_i \hat{Y}_t} =$ *fração entre o montante do FPE conforme a CF e o montante necessário de FPE para realizar a equalização com o estado de SP.*

Deste modo, a desvinculação com a arrecadação federal – um das hipóteses desejáveis –, não seria alcançada pelo modelo. Além disso, a sua adoção imporia perdas a estados, entre eles São Paulo e DF, todos os da região norte (exceto Pará), todos os do centro-oeste (exceto Goiás), Espírito Santo e alguns da região nordeste. Na ponta ganhadora estariam estados do nordeste como Maranhão, Pernambuco, Ceará, Pará e Bahia, além dos estados do sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

5.1.4 Modelo 4 – Equaliza a receita disponível dos estados à média da receita dos estados do Sul e Sudeste



Como alternativa ao modelo anterior, pode-se pensar em equalizar a receita dos estados à média da receita das regiões Sul e Sudeste – as mais desenvolvidas do país. O valor *per capita* para a equalização seria reduzido para R\$ 1.258,63 em 2009, mas ainda assim o volume de recursos necessário à transferência ultrapassaria em R\$ 10 bilhões o efetivamente transferido em 2009.

A mesma solução de se limitar o montante total a ser distribuído foi adotada aqui:

$$\hat{Y}_{i,t} * \frac{\max \hat{Y}_t}{\sum_i \hat{Y}_t} = (y_{i,t-1} - y_{S+SE,t-1}) * pop_i$$

Onde:

$\hat{Y}_{i,t} = FPE$ estimado para a unidade i no tempo t ;

$y_{i,t-1} =$ receita tributária disponível per capita da unidade i no tempo $t - 1$;

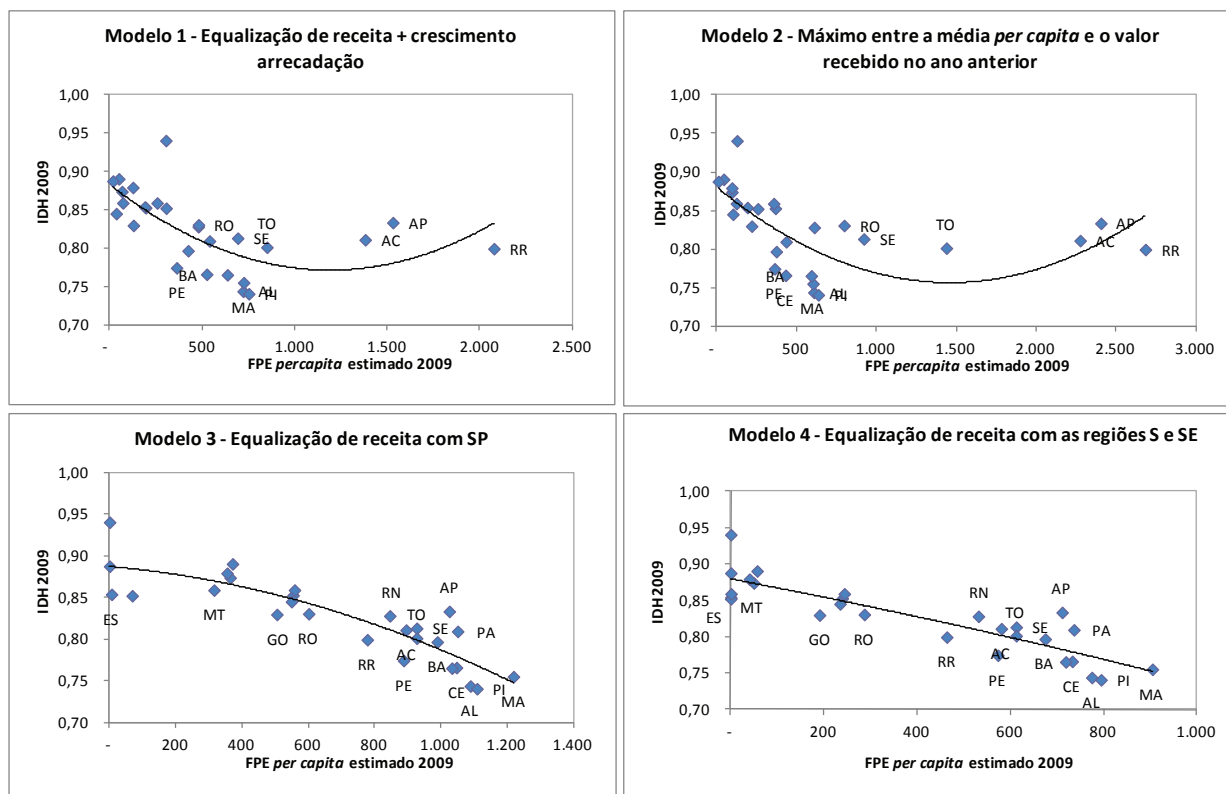
$pop_i =$ estimativa de população mais recente da unidade i

Com a redução do valor de referência, o balanço entre estados ganhadores e perdedores se altera um pouco. Rio Grande do Sul e Santa Catarina passam a perder, pois o valor da sua receita tributária disponível *per capita* está próximo ao de referência. Além disso, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul deixariam de receber a transferência uma vez que suas receitas estariam acima.

5.2 Comparação entre o FPE estimado e o IDH

A figura 5 apresenta a correlação entre o FPE estimado *per capita* em cada modelo acima e o IDH 2009 (elaboração própria), para examinar se o FPE estimado apresenta uma distribuição mais justa entre os estados do que atualmente (Figura 1). Por distribuição justa entende-se uma relação inversa entre o FPE e o IDH, que mede o desenvolvimento estadual através do nível de renda, educação e expectativa de vida de sua população.

Figura 5. Comparação do FPE estimado *per capita* e IDH 2009



Fonte: Elaboração própria.

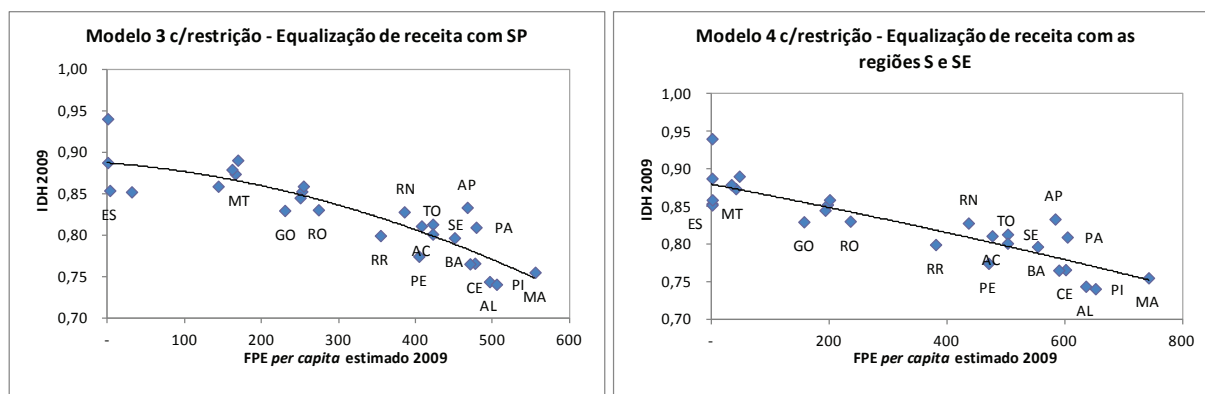
Assim, entre os modelos apresentados, os melhores resultados em termos de correlação com o IDH são reportados nos dois últimos, que equalizam a receita dos estados com a de São Paulo ou a média das regiões Sul e Sudeste, respectivamente. Nesses, os estados com os maiores valores de FPE *per capita* são os que apresentaram os mais baixos índices de IDH.

As desvantagens desses modelos são que alguns estados teriam perdas nominais e que o montante necessário para a transferência ultrapassaria em muito o realizado. Em relação ao primeiro problema, os estados da região norte (exceto Pará) estão entre os que mais devido à sua baixa população. Acre, Amazonas, Roraima e Amapá apresentam mais da metade da sua população concentrada nas respectivas capitais. Por isso, essas populações também são alvo de outra transferência: o FPM, cujo montante total, similar ao FPE, é rateado à proporção de 10% para as capitais e 90% para os demais municípios, de acordo com os critérios do CTN de área, população e inverso da renda *per capita*.

Outros estados que perdem são Espírito Santo e Mato Grosso, que gozam junto com os demais estados do norte, nordeste e centro-oeste de uma alíquota de ICMS diferenciada nas transações com os estados do sul e sudeste (pagam 7% ao estado produtor ao invés de 12%¹⁷).

Para contornar o problema do montante total da transferência, uma opção seria o acréscimo ao modelo de uma restrição orçamentária, que nesse estudo foram os próprios percentuais de IR e IPI determinados pela Constituição Federal para formar a base da transferência (figura 6). Como resultado, o valor do FPE *per capita* caiu para todos os estados, mas a sua distribuição em relação ao IDH não mudou.

Figura 6. Comparação do FPE estimado *per capita* e IDH 2009 (modelos 3 e 4)



¹⁷ Resolução do Senado Federal nº 22 de 1989.

6 Considerações Finais

Dada a decisão do STF de substituição do FPE é premente a necessidade de se discutir um novo critério para a distribuição dos seus recursos. Com o objetivo de se inserir nessa discussão, o presente trabalho desenvolveu quatro modelos de FPE, todos com critérios dinâmicos e com a necessidade de preencher outros quatro requisitos desejáveis à transferência: a) ser simples de calcular; b) não impor perdas aos estados; c) incentivar o aumento da arrecadação estadual; e d) desvincular a transferência da arrecadação federal.

Os modelos elaborados, que nem sempre conseguiram preencher simultaneamente os requisitos acima, tinham por objetivo: 1) equalizar a receita tributária disponível média *per capita* dos estados e incentivar a arrecadação tributária estadual; 2) apresentar uma regra de transição para equalização da receita dos estados; 3) equalizar a receita dos estados com a de São Paulo e 4) equalizar a receita dos estados com as das regiões Sul e Sudeste.

Analisando a correlação do FPE_{estimado} para 2009 nos quatro modelos com o IDH 2009, os modelos 3 e 4 foram os que apresentaram os melhores resultados. Por outro lado, o montante necessário para a transferência em ambos os modelos estaria muito além do que foi efetivamente transferido pela União para os Estados em 2009. Uma forma de contornar esse problema seria colocar um teto na transferência, a exemplo da transferência condicionada com contrapartida limitada, que poderia ser o montante determinado constitucionalmente.

Um modelo interessante é o que equaliza a receita média *per capita* dos estados e cria um incentivo à arrecadação tributária estadual. Um dos problemas desse modelo é que quanto maior o dinamismo da economia de um estado, maior o montante da transferência que ele vai receber. É o exemplo do Distrito Federal, que apesar de ter a maior receita *per capita* do país, receberia mais nesse modelo do que o que efetivamente recebeu em 2009. Uma necessidade para que qualquer dessas fórmulas funcione é que haja uniformidade e correção na informação dada pelos estados sobre a sua arrecadação tributária, para evitar erros e estornos.

Apesar de parecerem muitos, esses problemas podem ser contornados se forem consideradas outras transferências. Uma opção seria incluir uma regra de não transferir recursos a estados que já possuam receita tributária *per capita* acima de um determinado valor, deixando de fora, por exemplo, Distrito Federal, São Paulo e Espírito Santo. Considerando-se que alguns estados já são beneficiados por outras transferências (Fundo Constitucional do DF, *Royalties*), essa não seria uma perda substancial. Rezende (2009, p. 110), por exemplo, propõe a criação de um fundo de equalização fiscal que absorveria os recursos hoje destinados ao FPE e à compensação aos estados pela não incidência de impostos nas exportações de produtos agrícolas, manufaturados e semimanufaturados (FPEX e Lei Kandir). Isso ampliaria o montante de recursos disponíveis à equalização.

7 Bibliografia

Afonso, J. R. R. **FPE: Rateio Sem Critério**, Observatório da Jurisdição Constitucional, Brasília: IDP, Ano 3, 2009/2010.

Alencar, A. A.; Gobetti, S. W. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007, 45 p., 2008.

Balthazar, E. A. R. Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação. In Conti, J. M. (org.) **Federalismo Fiscal**, Barueri: SP: Ed. Manole, 2004.

Boadway, R. W.; Masayoshi H. **An Empirical Analysis of Intergovernmental Tax Interaction**: The Case of Business Income Taxes in Canada. Canadian Journal of Economics n. 34, p. 481–503, 2001.

Dahlby, B.; Warren, N. **Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System**. ATAX Discussion Paper Series n. 10, Sydney, 19 p., 2002.

McLean, I. **Fiscal federalism in Canada**, Nuffield College Politics Working Paper W17, Oxford, 30 p., 2003.

Mendes, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Senado Federal – CONLEG – Texto para Discussão n. 40, Brasília, DF, 111 p., 2008.

Prado, S. **Equalização e Federalismo Fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro, RJ: Konrad-Adenauer, 2006.

Rezende, F. **A Reforma Tributária e a Federação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

Shah, A. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. In Boadway, R. e Shah, A. (Ed.). **Intergovernmental Fiscal Transfers**, Washington: Banco Mundial, 2007, cap. 1, p.1-53.

Smart, M. The Incentive Effects of Grants, In Boadway, R. e Shah, A. (Ed.). **Intergovernmental Fiscal Transfers**, Washington: Banco Mundial, 2007, cap. 7, p.203-223.

Wilson, L.S. Macro Formulas for Equalization. In Boadway, R. e Shah, A. (Ed.). **Intergovernmental Fiscal Transfers**, Washington: Banco Mundial, 2007, cap. 12, p.339-359.

Anexo I – Cálculo do IDH Estadual

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o objetivo de oferecer um contraponto a outro tradicional índice – o PIB *per capita*, que mede apenas a dimensão de riqueza de um país, estado ou cidade. O IDH, por sua vez, mede três dimensões: além da riqueza, ainda utiliza a longevidade e a educação. A primeira é medida pelo PIB *per capita* corrigido pelo poder de compra, a segunda pela expectativa de vida dos indivíduos ao nascer e para a última são utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Cada componente é calculada como uma taxa entre parâmetros mínimos e máximos e depois normalizada entre zero e um. Por fim, o IDH é calculado como a média simples das três componentes.

O IDH estadual foi calculado pela Fundação João Pinheiro entre 1991 e 2005 e o pelo Banco Central em 2006 e 2007. O presente trabalho atualizou o índice para 2008 e 2009, para os quais havia todas as informações necessárias a seu cálculo. A metodologia utilizada é apresentada abaixo:

1 – Longevidade

Utilizou-se como fonte a esperança de vida ao nascer calculada pelo IBGE¹⁸ subtraída pelo parâmetro mínimo para a longevidade, dividida pela diferença entre os parâmetros máximo e mínimo:

$$L = \frac{ExpVida - \mathfrak{L}}{\mathfrak{t}}$$

2 – Educação

O cálculo da componente educação inclui a média de duas taxas: a taxa de alfabetização de adultos (TAA) e a taxa de escolarização bruta combinada (TEBC). Para a TAA, primeiro calculou-se a taxa de analfabetismo para pessoas acima de 15 anos¹⁹ e depois, o inverso desse número dividido pela população residente acima de 15 anos em cada estado²⁰:

$$TAA = \frac{1 - (\% \text{ analfabetismo} > \mathfrak{L})}{pop.residente > \mathfrak{L}}$$

18 Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicisociais2010/default_tab.shtm, Aspectos Demográficos. Acesso em: 15/07/2011.

19 Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=pnad&o=3&i=P&c=271>. Acesso em 15/07/2011.

20 Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoas_Populacao/Estimativas_1980_2010/. Acesso em: 18/07/2010.

A TEBC foi calculada como a média aritmética do número de matrículas²¹, independentemente da idade, no ensino fundamental (EF), médio (EM) e superior (ES), incluindo estudantes de supletivo e excluídos alunos da educação especial, dividido pelo número de residentes na faixa etária entre 7 e 24 anos²² em cada estado:

$$TEBC = \frac{n^{\circ} \text{ matrículas}(E)}{7 < \text{pop} < 14} + \frac{n^{\circ} \text{ matrículas}(M)}{15 < \text{pop} < 17} + \frac{n^{\circ} \text{ matrículas}(S)}{18 < \text{pop} < 24}$$

Por fim, o IDH Educação foi obtido somando-se as duas taxas com peso 1 para a TEBC e peso 2 para a TAA e dividindo-se por 3:

$$E = \frac{2TAA + TEBC}{3}$$

3 – Renda

A componente renda foi calculada, para 2008, dividindo-se o valor adicionado bruto a preços básicos do PIB estadual²³ pela estimativa populacional do IBGE. O PIB *per capita* foi então dividido pelo dólar médio de compra para gerar um PIB *per capita* em dólar PPC (paridade do poder de compra), que foi convertido em *log* na base 10 para o cálculo da componente:

$$R = \frac{\log_{10} (\text{PIBpercapita}) - \log_{10} (100)}{\log_{10} (39900)}$$

Para 2009, o valor adicionado bruto do PIB estadual foi substituído pela média da participação do PIB estadual no nacional, medida entre 2001 e 2008, multiplicada pelo PIB nacional – valor adicionado de 2009.

Por último, o IDH é calculado como a média aritmética das três dimensões acima:

$$IDH = \frac{L + E + R}{3}$$

21 Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse> e <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 18/07/2011.

22 Os residentes foram agrupados em três faixas: de 7 a 14 anos, que deveriam estar cursando o ensino fundamental; de 15 a 17 anos, o ensino médio e os de 18 a 24 anos, o superior. O Ministério da Educação considera que o jovem deve se formar no ensino superior aos 22 anos, entretanto como a tabela de residentes do IBGE somente informa o grupo entre 20 e 24 anos, o total de matrículas no ensino superior foi dividido pelo número de residentes entre 18 e 24 anos.

23 Tabela 04 - Valor adicionado bruto a preços básicos, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação - 1995-2008, Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2008/defaultrepond_zip.shtm. Acesso em 18/07/2011.