



Ministério da Fazenda

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS COM ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO – FINANCEIRA**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS:
ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE REPARTIÇÃO DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE**

EDSON NOGUEIRA ALVES

BRASÍLIA

2012

EDSON NOGUEIRA ALVES

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS:
ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE REPARTIÇÃO DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE**

Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária - ESAF como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas com Ênfase em Administração Orçamentária.

Orientador: Prof. Mestre Romildo Araújo da Silva

BRASÍLIA

2012

TERMO DE APROVAÇÃO

EDSON NOGUEIRA ALVES

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS: ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE REPARTIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Finanças Públicas (Ênfase em Administração Orçamentário-Financeira) da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca examinadora:

Romildo Araújo da Silva, M. Sc.
Professor Orientador

Romilson Rodrigues Pereira, M. Sc.
Professor Examinador

Antonio Carlos dos Santos, M. Sc.
Professor Examinador

BRASÍLIA

2012

CESSÃO DE DIREITOS

EDSON NOGUEIRA ALVES

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS:
ANÁLISE DOS PARÂMETROS DE REPARTIÇÃO DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - FPE**

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação lato sensu em Administração Orçamentário-Financeira apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas.

Orientador: Prof. Mestre Romildo Araújo da Silva

É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais.

BRASÍLIA

2012

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa e aos meus filhos, que suportaram a minha ausência nas noites de curso, e aos meus pais que sempre me ensinaram que o conhecimento é fundamental na vida do homem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que tem me guardado nas caminhadas da minha trilha e me auxilia nos momentos mais difíceis.

Aos meus professores da ESAF, à coordenação e aos colegas do curso pela convivência e companheirismo no decorrer do curso.

Ao meu professor orientador Romildo Araújo, que me ajudou na concretização deste trabalho.

Por fim, à minha família pelo apoio e compreensão pelas noites de ausência para realização do curso.

A todos, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

A finalidade do presente trabalho é analisar as transferências intergovernamentais, em particular o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE. O FPE tem previsão constitucional e tem como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e o Distrito Federal. As regras hoje existentes são de um momento diferente pelo qual passa o Brasil, tanto em aspectos econômicos quanto em aspectos políticos. Vale dizer que a Lei Complementar que regulamentou o Fundo é do ano de 1989. Assim, vamos demonstrar a necessidade de se definir uma regra diferente, para que esteja em consonância com os preceitos constitucionais que a instituíram, com a finalidade de diminuir as diferenças econômicas e sociais das regiões e dos estados federados brasileiros. Por meio de pesquisas em trabalhos publicados e consultas a dados econômicos-financeiros, livros, sites de instituições, fizemos uma análise focada na riqueza dos entes federados e a evolução de suas populações. Assim, vamos apresentar um novo modelo de repartição do FPE, que é mais simples de tal forma que vai retratar a situação individual de cada UF, tornando mais visível a capacidade de cada uma. Os resultados alcançados demonstram que a regra que define a distribuição do FPE está desatualizada e fora do contexto pelo qual passa o Brasil, pois ela não acompanhou a evolução de cada UF, nos últimos anos. Atente-se que o STF julgou inconstitucional a atual forma de cálculo de repartição do Fundo e fixou prazo até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso Nacional edite uma nova legislação que esteja em consonância com a CF/88.

Palavras-chave: Transferências intergovernamentais; modelos de repartição.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze intergovernmental transfers, in particular the State Participation Fund and the Federal District - SPF. The SPF is constitutional provision and aims to promote social and economic equilibrium between the States and Federal District. The rules that exist today are of a different time which passes by Brazil, both in economic and political aspects. The law which regulates the Supplementary Fund is the year 1989. Thus, we demonstrate the need to define a different rule, that is in line with the constitutional provisions that established for the purpose of reducing the economic and social differences of the regions and federated states Brazilians. Through research and consultation papers published in the economic and financial data, books, websites of institutions, we did an analysis focused on the wealth of federal entities and the evolution of their populations. Thus, we present a new model for distribution of the SPF, which is simpler in a way that will portray the individual situation of each state, making it visible to the capacity of each one. The Results show that the rule that defines the distribution of the SPF is outdated and out of context by which is Brazil. The Supreme Court held unconstitutional the current way of calculating the allocation of the Fund and fixed term until December 31, 2012, for the Congress edit a new legislation that is in line with the CF/88.

Keywords: Intergovernmental transfers; allocation models.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CO	Centro-Oeste
CTN	Código Tributário Nacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério do Planejamento
N	Norte
NE	Nordeste
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLS	Projeto de Lei do Senado
PPA	Plano Plurianual
POP	População
RCL	Receita Corrente Líquida
S	Sul
SE	Sudeste
SOF	Secretaria do Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade da Federação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema de Pesquisa	12
1.2 Objetivo Geral	12
1.3 Objetivos Específicos.....	12
1.4 Justificativa	13
1.5 Metodologia	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	15
2.2 Critérios de cálculo para a repartição do FPE.....	17
3 RESULTADOS OBTIDOS DO ATUAL MODELO DE REPARTIÇÃO DO FPE	19
3.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	19
3.2 Análise do Fundo de Participação dos Estados e do DF	20
3.3 Comparativo da distribuição do FPE e o ICMS de cada Estado	22
4 PROPOSTAS DE MODELOS DE PARTIÇÃO DO FPE	23
4.1 Propostas existentes.....	23
4.2 Uma nova proposta de repartição do FPE	25
5 CONCLUSÕES	28
REFERÊNCIAS	30
ANEXO I	32

1 INTRODUÇÃO

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma transferência federal, cujo objetivo é equalizar a capacidade fiscal das unidades federativas. Transfere aos Estados 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Em 2011, transferiu cerca de R\$ 48 bilhões. Em Estados de base tributária mais estreita, como Amapá, Roraima, Acre e Tocantins, o FPE é a principal fonte de recursos. Desde 1989, o FPE é distribuído com base em cotas fixas.

A alteração do FPE, há muito almejada, sempre foi postergada, até porque muitos Estados temem perdas de recursos. Anteriormente, vigia um sistema em que as cotas eram recalculadas, anualmente, com base em variações da renda per capita e da população de cada Estado. Hoje, como já visto, as cotas são fixas, e isto levou a alguns questionamentos de constitucionalidade do Fundo junto ao Supremo Tribunal Federal-STF.

Assim, provocado por diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), que afirmavam que as cotas fixas contrariam o caráter equalizador do Fundo (pois prejudicam os Estados que tiveram crescimento acelerado da população e queda da renda per capita), o STF declarou inconstitucional o atual método de partilha e fixou prazo, até 31 de dezembro de 2012, para que o Congresso aprove nova regra.

O fato de querer mudar as regras deste Fundo desperta grandes interesses nos governos estaduais, que fez com que esse tema fosse protelado por muitos anos. Foi necessária a ação do STF, ao julgar as ADIN, para que se tivesse um horizonte de mudanças nas regras do Fundo.

Assim, considerando que a Constituição Federal, no inciso II do art. 161, remete à lei complementar regulamentar os critérios de rateio do FPE, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico dos estados, a matéria deveria ter sido revista depois de promulgada a nova Carta Magna – visto que o parágrafo único do artigo 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinava que o Congresso votasse tal lei, em até um ano. Como não foram aprovados novos critérios de rateio naquele prazo, editou-se a Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989, com claro caráter transitório. O § 1º do art. 12 da citada LC estabeleceu que os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal seriam aplicados até o exercício de 1991. O problema é que nunca mais se

tratou da apreciação de um novo dispositivo que passaria a ditar o rateio, a partir do exercício de 1992. Entretanto, o que era provisório se tornou permanente.

Passados mais de 20 anos, o STF decidiu, por unanimidade, que é inconstitucional a aplicação de uma tabela rígida de rateio do FPE e que a vigente só poderá ser aplicada até o fim do exercício de 2012. De todo modo, a suspensão imediata do rateio em vigor significaria deixar os Estados sem receber os recursos do FPE, até que o Congresso conseguisse aprovar uma lei de quórum qualificado, e isso implicaria graves danos às finanças dos mesmos. De fato, a Suprema Corte não apenas julgou inconstitucional parte da lei, mas condenou a inação dos congressistas em deixar de regulamentar um comando tão fundamental para a Federação.

Durante mais de vinte anos, as regras de rateio do FPE não levaram em conta que as economias dos Estados avançaram de forma diferenciada. Segundo o IBGE, em 1985, só duas regiões (Sudeste e Sul) e cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Amazonas e Santa Catarina) e o DF tinham PIB per capita acima do nacional. Esse quadro mudou muito a partir de 2007, passando o Centro-Oeste a superar a média nacional, enquanto o Nordeste ficou ainda mais distante. Assim, houve uma mudança no posicionamento dos estados: caiu o Amazonas e subiram os Estados do Mato Grosso, Paraná e Espírito Santo. Além disso, o DF passou a ter o maior PIB per capita do Brasil.

Assim, com a interferência do STF, espera-se uma ampla discussão no decorrer do exercício de 2012, entre os governadores, no sentido de forçar o Congresso Nacional a aprovar uma nova lei complementar com critérios melhores definidos e capazes de promover o equilíbrio entre os entes federados como reza nossa carta magna.

1.1 Problema de Pesquisa

Os atuais coeficientes de distribuição do FPE encontram-se congelados desde sua criação, por meio da LC 62/89. Isso tem feito com que a distribuição desses recursos não tem levado em conta os aspectos socioeconômicos de cada Unidade da Federação.

O Brasil é uma federação que utiliza intensamente as transferências intergovernamentais. Novos critérios para o FPE devem observar a capacidade de arrecadação e as necessidades de cada ente federado. Neste sentido, vale dizer que devem ser consideradas as receitas e as despesas de cada Estado.

Por força da decisão do STF, os futuros governantes precisarão negociar muito entre si, acordar e pressionar o Congresso para aprovar uma nova lei complementar. Portanto, um bom desenho de distribuição do Fundo é um elemento importante tanto para o equilíbrio fiscal quanto para a qualidade da intervenção do setor público na economia.

Assim, a presente pesquisa se propõe a responder à seguinte questão: os atuais critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal estão alinhados com o seu objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados?

1.2 Objetivo Geral

Dessa forma, o presente estudo tem por objetivo verificar se os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, vigentes na federação brasileira, estão alinhados com o seu objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, bem como propor aperfeiçoamentos em sua implementação.

1.3 Objetivos Específicos

Mostrar a importância das transferências intergovernamentais, no contexto do seu importante papel de promover a distribuição dos recursos arrecadados entre os entes federados e o desenvolvimento regional no Brasil.

Contribuir, de maneira efetiva, com informações sobre o FPE e tratar dos aspectos legais inerentes ao assunto.

Demonstrar as fórmulas de cálculos do FPE e fazer comparações com tributos estaduais.

1.4 Justificativa

O FPE, na forma em que está concebida, não está cumprindo com sua função constitucional de promover o equilíbrio socioeconômico dos entes da federação brasileira. Portanto, pretende-se avaliar os atuais critérios e apresentar uma proposta de repartição do Fundo, que venha atender os atuais anseios da sociedade, com uma expectativa de construir um modelo que permitia uma repartição mais adequada dos recursos públicos entre as unidades federadas.

1.5 Metodologia

Quanto aos objetivos, esta é considerada uma pesquisa descritiva, pois, na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva objetiva, principalmente, descrever características de determinada população ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Na classificação da pesquisa quanto aos procedimentos foi utilizada a pesquisa bibliográfica e a documental. Segundo Beuren et al. (2003, p. 89), a pesquisa documental “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa”.

Na pesquisa bibliográfica foram utilizados documentos produzidos por órgãos públicos, como publicações, cartilhas, normas, dentre outros, bem como material produzido por órgãos oficiais, em meio digital ou impresso, tais como: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil, Senado Federal, além de outros trabalhos que foram publicados por pesquisadores e institutos acadêmicos.

No presente trabalho, pretende-se utilizar o método indutivo, por meio de coleta de dados sobre a distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, que tem como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados brasileiros. Além disto, estaremos buscando informações sobre o desenvolvimento populacional e socioeconômico de cada Estado.

A proposta deste trabalho é analisar os aspectos do FPE, na forma como foi descrito na Constituição Federal de 1988, verificar se está efetivamente obtendo resultados para o fim em que foi idealizado e sugerir uma nova forma de repartição

do Fundo, de tal modo que venha cumprir com os seus objetivos constitucionais, no sentido de promover a equalização fiscal entre os estados, trazendo desenvolvimento às regiões brasileiras que mais necessitam de investimentos governamentais.

A fim de fundamentar as conclusões a que chegamos, pesquisamos os valores distribuídos de FPE nos exercícios de 2007 a 2011, no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional. Levantamos, ainda, a população dos Estados e informações quanto ao PIB nacional e estaduais junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

As transferências intergovernamentais possuem papel fundamental na tarefa de promover uma distribuição adequada dos recursos arrecadados entre os entes federados e o desenvolvimento regional no Brasil.

Segundo Emerson Cesar da Silva Gomes, Auditor de Controle Externo do TCU, em artigo intitulado “Fundamento das transferências governamentais”, as transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico.

Em termos gerais, as transferências podem ser divididas em dois grandes blocos. As transferências vinculadas, onde o uso do recurso é predeterminado, e as transferências não condicionadas, que representam recursos livres, sem restrições quanto ao gasto.

Dentro do bloco das transferências não condicionadas, está o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, que teve início com a Emenda Constitucional n.º 18 de 1965, prevendo que, do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre os Produtos Industrializados, 10% (dez por cento) iam compor a formação do FPE.

No decorrer dos anos, diversas foram as alterações: Ato Complementar n.º 40 de 1968 (vigência: 1969 a 1975); Emenda Constitucional n.º 5 de 1975 (vigência: 1976 a 1980); Emenda Constitucional n.º 17 de 1980, (vigência: 1981 a 1984); Emenda Constitucional n.º 27 de 1985 (vigência: 1985 a 4 de outubro de 1988); e Constituição 1988 /Lei Complementar n.º 62, de 1989(em vigor).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a União passou a entregar aos estados e DF vinte e um inteiros e cinco décimos por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, conforme art. 159, inciso I, alínea “a, da carta magna, descrito a seguir:

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 oito 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;

[...]

Importante frisar que o objetivo constitucional do FPE está previsto no art. 161, inciso II, como transcrito a seguir:

Art. 161. Cabe à lei complementar:

[...]

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

Diante disto, A Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, que regulamentou o disposto na CF-88, estabeleceu os critérios atuais de repartição dos recursos do FPE, conforme arts. 1º e 2º, abaixo transcritos:

Art. 1º O cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, de que tratam as alíneas a e b do inciso I do art. 159 da Constituição, far-se-ão nos termos desta Lei Complementar, consoante o disposto nos incisos II e III do art. 161 da Constituição.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, integrarão a base de cálculo das transferências, além do montante dos impostos nele referidos, inclusive os extintos por compensação ou dação, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I - 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

§ 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.

§ 2º Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990.

§ 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.

O § 2º do art. 2º da Lei Complementar n.º 62/89 faz importante ressalva ao estabelecer que os critérios de rateio do FPE, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990. Entretanto, isto nunca ocorreu.

O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, recentemente, a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos dispositivos da Lei Complementar n.º 62/89, que disciplinam o rateio do FPE, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012. Do ponto de vista prático, o STF considerou inconstitucional o Anexo Único da Lei Complementar n.º 62/89. Como o Anexo Único estabelece percentuais fixos de participação no FPE para os Estados e o Distrito Federal, que estão em vigor desde o exercício financeiro de 1990, o STF entendeu que a norma posta daquela forma estática não levaria em conta o equilíbrio socioeconômico entre os estados ao longo do tempo, preconizado pelo art. 161, II, da Constituição.

Desta forma, por decisão do STF, as regras atuais têm que ser alteradas até o final de dezembro de 2012, para entrar em vigor já a partir de janeiro de 2013. Portanto, o Congresso Nacional precisará, neste ano, ainda, pronunciar-se acerca do futuro desse importante Fundo.

2.2 Critérios de cálculo para a repartição do FPE

Além de distribuir à proporção de 21,5% da arrecadação dos IR e do IPI aos Estados, a Lei Complementar n.º 62/89 estabelece que os recursos do FPE serão repartidos à proporção de 85% (oitenta e cinco por cento) para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% (quinze por cento) para as regiões Sul e Sudeste, como visto anteriormente.

A mesma Lei Complementar, em seu Anexo Único, define, também, os coeficientes individuais fixos de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo, que são os elencados no Quadro 1, que está vigente desde 1989, ou seja,

não sofreu qualquer alteração, desde então, em que pese a modificação dos cenários socioeconômicos que o Brasil experimentou nos últimos anos.

Atualmente, considerando estes critérios, uma questão bastante relevante é o fato de alguns Estados terem uma grande dependência em relação ao FPE. Em Estados como Roraima e Amapá mais da metade de suas receitas advêm do Fundo

A dependência de boa parte dos Estados dos recursos do FPE faz com que os Estados não adotem um esforço fiscal para aumentar a sua receita própria. Assim, não há um estímulo à evolução dos mecanismos e ferramentas de busca ao incremento nos recursos próprios. Deste modo, há que se reconhecer que, no caso de uma nova proposta de repartição do Fundo for implementada, deve haver uma regra de transição que amenize o impacto nos Estados com as maiores perdas.

O que pode ser pensado para os primeiros anos de vigência da nova proposta é a redistribuição dos recursos daqueles Estados que tiverem acréscimo dos repasses para aqueles Estados que tiveram redução na parte que lhes é devida. Além dessa redistribuição, pode haver um aporte de recursos federais nos Estados que terão queda nos repasses.

3 RESULTADOS OBTIDOS DO ATUAL MODELO DE REPARTIÇÃO DO FPE

3.1 Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

O critério de repartição dos recursos da União entre os Estados e o DF encontra-se fora de sintonia com a atual conjuntura política e socioeconômica brasileira. Os coeficientes utilizados são oriundos de uma avaliação que já tem mais de 20 anos, o que não retrata o presente momento.

Os valores do FPE, nos últimos cinco anos, encontram-se demonstrados no Quadro 2. Em valores nominais, foram distribuídos no exercício de 2007 R\$ 32.009.695.627,33 e, no exercício de 2011, R\$ 48.070.192.495,77, o que traduz uma variação de 50,17%, se comparados os dois exercícios.

O Quadro 2 deixa demonstrar a forte influência que recai sobre o Fundo o desempenho da economia. Pudemos observar a queda de 5,5%, quando comparamos os exercícios de 2009 e 2008, em razão da forte crise mundial que se abateu sobre os países, nesse período.

A participação dos Estados na composição do PIB nacional está retratada no Quadro 3. Muitos Estados apresentaram variação positiva na participação no PIB nacional. Entretanto, a maior parte deles, ou seja, quinze Estados, teve queda na sua participação, se comparados os exercícios de 1990 e 2009. Um dos Estados que mais caíram foi o de Sergipe. Por outro lado, a população sergipana variou positivamente em 35%. De todo modo, a tabela de partição do FPE continua congelada desde 1989. O que nos parece contraditório, tendo em vista que o objetivo do Fundo é promover o equilíbrio socioeconômico dos Estados.

Ainda dentro da avaliação de variáveis que podem nortear as regras para distribuição de recursos do FPE, fizemos um levantamento de como foi o comportamento da população entre os exercícios de 1991 e 2009, conforme Quadro 4. Destacam-se com menor variação a Paraíba (17,77%) e maior, o Amapá (116,52%).

Percebe-se uma nítida inconsistência: o estado da Paraíba teve uma variação pequena na população e sua participação no PIB nacional subiu 6,40% e o Estado do Amapá obteve o maior crescimento da sua população e para agravar teve uma queda de 1,34% de sua participação no PIB nacional. Diante destas constatações, observamos a premente necessidade de reformulação que precisa ser feita nas regras do FPE, pois os coeficientes não sofreram qualquer alteração a fim de

equalizar os efeitos do desempenho econômico dos Estados e a evolução de suas populações.

A função do FPE é promover o equilíbrio entre os Estados com a distribuição de recursos públicos, a serem aplicados em investimentos que impulsionarão o crescimento do Estado e da Região.

3.2 Análise do Fundo de Participação dos Estados e do DF

Diante dos quadros apresentados, podemos perceber inconsistências quanto ao atual modelo utilizado na repartição do FPE. Como exemplo, podemos citar o Estado de Sergipe, que obteve uma queda na participação no PIB nacional na ordem de 22%, entre os exercícios de 1990 e 2009, e sua população cresceu cerca de 35%, entre os exercícios de 1991 e 2009, caracterizando que este Estado careceria de um reajuste na sua participação, a fim de equilibrar o seu desempenho econômico e o crescimento de sua população, por intermédio de investimentos proporcionados pelo incremento de sua parte no FPE.

Por outro lado, se pegarmos como exemplo o Estado de Santa Catarina, que teve um aumento na sua população, em termos percentuais, semelhante ao Estado de Sergipe, cerca de 34%, e, ainda, teve uma variação positiva de 20% na sua participação no PIB nacional, no mesmo período, verificamos a necessidade de se repensar o atual modelo de distribuição do FPE. Ou seja, o Fundo não tem cumprido sua função constitucional de promover o equilíbrio entre as regiões brasileiras.

Assim, em julgamento de ADIN, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de todo o artigo 2º da Lei Complementar 62/89, que define os critérios de rateio do FPE. Ele só terá efeitos até 31 de dezembro de 2012. A partir desta data, deverá entrar em vigor uma nova norma sobre o assunto. Neste sentido, escreveu o eminente Ministro Relator, em sua decisão:

Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão a de que o art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, passados vinte anos de sua edição, não atendem satisfatoriamente a exigência constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos.

Assim, as regras deverão ser redefinidas de tal forma a promover o equilíbrio socioeconômico dos Estados. A forma atual de partição dos recursos do FPE não

condiz com o objetivo constitucional que é de promover o equilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Com o tempo, alguns Estados evoluíram mais que os outros, precisando de menor suporte federal e, por isso, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos do FPE. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades.

Do contrário, seria melhor retornar à fórmula anterior prevista no CTN, que levava em consideração a população e a renda per capita dos entes federados. A isto, podemos acrescentar uma outra variável que seria o Índice de Desenvolvimento Humano de cada Estado. Poderia, assim, estar atendendo ao preceito constitucional de reequilíbrio entre os entes. De qualquer forma, ainda este modelo não nos parece o mais adequado.

O Ministro relator dos processos das ADIN contra o FPE ressaltou que os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Segundo ele, é evidente que o FPE tem esse caráter nitidamente redistributivo, ou seja, a transferência de um recurso pesa, proporcionalmente, mais nas regiões e estados menos desenvolvidos. Isto não acontece, haja vista os critérios estarem congelados.

A legislação pertinente deveria prever a revisão periódica dos critérios de distribuição do FPE, com uma forma mais flexível, como por exemplo, um Decreto do Presidente da República, fixando os novos coeficientes, a fim de manter a consonância com a realidade das unidades federadas brasileiras.

O FPE tem uma característica preocupante: como sua fonte é o IR e o IPI, quando a economia vai bem, ele se mantém em patamares sempre constantes ou crescentes. Entretanto, qualquer solavanco sofrido pela economia, como a crise de 2008 e 2009, os Estados sofrem, pois certamente fixaram suas despesas com base em receitas que não se realizaram. Esta é uma questão de difícil solução.

A principal função do IPI é fiscal, embora ele possa ser utilizado como um imposto seletivo, ou seja, para estimular o consumo de um produto, o governo pode isentá-lo do IPI ou reduzir significativamente sua alíquota. Inversamente, produtos cujo consumo o governo queira frear (caso do cigarro, bebidas e produtos de luxo, por exemplo) estão sujeitos a alíquotas proibitivas. Como as alíquotas de IPI são fixadas pelo Poder Executivo Federal, ele também é utilizado ostensivamente para fazer política econômica, como por exemplo, com as montadoras de automóveis.

O imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza é de grande importância na vida econômica moderna como fonte de arrecadação e como função econômico-social a cumprir. Possui como principal função a arrecadação, sendo uma das principais fontes de receita tributária do país, tendo, por isso, uma função eminentemente fiscal.

Não se pode negar, no entanto, a função extrafiscal desse tributo, pois, além de funcionar como a maior fonte de receita da União, o imposto é utilizado como forma de redistribuição de renda, mediante concessão dos chamados incentivos fiscais às diversas regiões geográficas do país, de modo a manter em equilíbrio o desenvolvimento econômico de todas as regiões do Brasil.

3.3 Comparativo da distribuição do FPE e o ICMS de cada Estado

Os repasses dos recursos do FPE são um componente muito importante nas receitas dos Estados do Norte e do Nordeste. Com base em dados de 2010, vide Quadro 5 (Anexo I), extraído do estudo “Fundo de Participação dos Estados – Perspectivas de Mudança” de Marcos Tadeu Napoleão de Souza, os recursos oriundos do Fundo foram equivalentes a 19,4% da arrecadação do ICMS. Na região Norte o FPE chegou a 86,9% do ICMS, e no Nordeste, correspondeu a 66,8%, muito acima da média nacional. Vê-se, assim, a grande dependência que os Estados do Norte e do Nordeste têm do FPE.

A comparação entre o FPE e o ICMS demonstra que o critério vigente de repartição do FPE tem seus méritos do ponto de vista da redistribuição dos recursos públicos entre as regiões: a sistemática adotada de repartição dos recursos favorece em maior grau as Regiões e os Estados em estágio de desenvolvimento mais lento.

Os Estados da região Nordeste, por exemplo, ficam com apenas 15,25% da arrecadação nacional do ICMS e se beneficiam com 52,4% dos recursos do FPE. De outra parte, os Estados da região Sudeste arrecadam 55,76% de ICMS e são contemplados com 8,48% dos recursos do FPE.

Diante deste quadro, especialmente no que tange às regiões Norte e Nordeste, vislumbramos uma enorme dificuldade na redefinição de percentuais de repartição, tendo em vista que algumas UF vão perder e outras vão ter ganhos consideráveis. Para tanto, deverá haver regras de transição muito bem elaboradas no sentido de repor a perda daqueles que saíram prejudicados em uma nova proposta.

4 PROPOSTAS DE MODELOS DE PARTIÇÃO DO FPE

4.1 Propostas existentes

Algumas propostas de modelos de partição do FPE estão expostas em um trabalho desenvolvido no Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, cujo título é “FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF”, que apresentamos a seguir:

1. O Projeto de Lei do Senado-PLS nº 192/2011 propõe a divisão do FPE em quatro grandes blocos:

- a) 80% aos Estados com renda per capita inferior à média nacional;
- b) 10% aos Estados com renda per capita igual ou superior à média nacional;
- c) 8% para os cinco Estados mais populosos dentre aqueles com renda per capita inferior à média nacional;
- d) 2% para constituir reserva a ser distribuída aos Estados que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

A divisão dos recursos entre os Estados de cada um dos grupos acima se faria pelos seguintes critérios:

- a) 50% pelo inverso da renda per capita multiplicada pela renda per capita nacional;
- b) 50% pelo inverso do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH multiplicado pelo IDH nacional.
- c) a distribuição da parcela de 2%, destinada à constituição da reserva será com base em um coeficiente individual de participação baseado no percentual da área ocupada pelas unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.

Propõe-se, ainda, como regra geral, que nenhum Estado deverá receber mais de 20% do total do Fundo.

2. Outro projeto sobre o tema é o PLS nº 289/2011. Nele, reserva-se, inicialmente, 85% para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, restando 15% para o Distrito Federal, o Sul e o Sudeste. Ou seja, em relação à divisão regional hoje existente, apenas retira-se o DF do grupo que recebe 85%, transferindo-o para o outro grupo e, conseqüentemente, reduzindo o montante disponível para os demais Estados do Sul e Sudeste, e ampliando a disponibilidade para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Feita esta partilha inicial, os recursos serão divididos entre os Estados dos dois grupos, segundo os seguintes critérios:

- a) 25% de acordo com a distância existente entre o maior IDH estadual e o IDH de cada Estado;
- b) 10% de acordo com a variação do IDH de cada Estado;
- c) 13% de acordo com o inverso da renda per capita;
- d) 22% de acordo com a participação da população do Estado na população total do país;
- e) 5% de acordo com a proporção da superfície territorial de cada Estado em relação ao território nacional;
- f) 5% de acordo com o coeficiente de atendimento domiciliar de água tratada;
- g) 5% de acordo com o coeficiente de cobertura de esgoto domiciliar;
- h) 5% de acordo com a proporção de unidades de conservação e áreas indígenas em relação à superfície territorial da Unidade da Federação;
- i) 10% de acordo com a proporção inversa do Produto Interno Bruto (PIB) de cada Estado.

Além disso, há uma regra de transição para o novo sistema com prazo de cinco anos. O PLS 289 acrescenta critérios que pretendem estimular os Estados a melhorar seus indicadores socioeconômicos, recompensando com maiores parcelas do FPE aqueles que conseguirem maiores avanços no IDH ao longo do tempo, além de melhorias na cobertura dos serviços de esgoto e água tratada.

3. Um outro projeto que se acha arquivado, o PLS nº 29/2005, propunha o retorno ao método de cálculo das cotas estaduais vigente no CTN. Ou seja, propõe-se o uso da área geográfica, do inverso da renda per capita e da população como parâmetros de cálculo das cotas estaduais. Além disso, mantém a divisão do Fundo na proporção 85% para as Regiões N, NE, CO e 15% para as Regiões S, SE. O PLS também apresenta mudanças no agrupamento dos Estados por faixas de população.

O principal mérito do Projeto era o de atender à demanda do STF, qual seja: substituir os coeficientes fixos por coeficientes variáveis, baseados em critérios que servem como uma aproximação da capacidade fiscal e da necessidade de gastos de cada Estado.

Por outro lado, o Projeto apresentava um problema que reduzia sensivelmente a sua chance de aprovação: ele alterava substancialmente as cotas estaduais, produzindo grandes perdedores e grandes ganhadores. Os Estados da Bahia e de Sergipe, por exemplo, teriam suas cotas reduzidas em 35,5% e 25,3%, respectivamente. Já o Estado do Pará teria sua cota elevar-se em 21,8% e o Ceará,

em 28,9%. Como o projeto não previa nenhum mecanismo de transição, impondo perdas imediatas a alguns Estados, a resistência política era grande.

4.2 Uma nova proposta de repartição do FPE

As ideias expostas no trabalho do Senado parece-nos bastante interessante. Ela procura trabalhar com a receita per capita de cada Estado. É um modelo bastante simples, que se baseia exclusivamente nas diferenças entre as receitas per capita dos Estados, o que, de certa forma, captaria o desequilíbrio socioeconômico de que trata o art. 161 da Constituição. O FPE seria, então, um mecanismo de equalização (parcial) das receitas.

Para tanto, poder-se-ia trabalhar com as diferenças entre a receita de um Estado e a média nacional. Assim, seria uma fórmula de partilha, em que um Estado receberia uma parcela menor ou maior de FPE, considerando sua Receita Corrente Líquida (excluída a receita de FPE). Esta é a forma mais direta de complementar a receita fiscal das unidades federadas com menor capacidade de arrecadação.

O risco de os Estados afrouxarem a arrecadação de impostos para terem direito a uma cota maior do FPE poderia ocorrer. Entretanto, haveria alternativas para coibir este abuso:

1. Utilizando-se no cálculo a receita estadual de anos anteriores, fixando um espaço de tempo entre a queda da receita própria e o aumento do FPE.
2. Promovendo uma compensação parcial, de modo que uma perda de R\$ 1,00 de receita própria garantiria muito menos que R\$ 1,00 adicional no FPE.
3. Com base na Receita Corrente Líquida (RCL), definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como o conceito a ser utilizado no cálculo. Este conceito é utilizado na definição dos limites máximos para a despesa de pessoal e de endividamento público. Por isso, os Estados têm interesse que essa receita seja a mais alta possível, pois isso permite elevar seus limites de endividamento e evitar punições decorrentes do estouro da despesa de pessoal. Assim, o incentivo para subestimar (com vistas a receber mais FPE) seria contraposto pelo interesse em ter uma RCL elevada.

Como se percebe, esse modelo permite o rápido ajustamento das cotas de cada Estado no FPE, em função de mudança na sua posição em relação à média dos Estados. Outro detalhe é que esse novo FPE adaptar-se-á rapidamente a outras mudanças no sistema tributário e de transferências, que impactarão diretamente na RCL dos Estados.

Este modelo proposto não é incompatível com uma regra de transição que evite perdas para os Estados, bem como pode ser acoplado a uma participação temporária de recursos adicionais da União para acomodar tal transição.

Evita-se, ainda, o uso de qualquer critério estranho à diferença de capacidade fiscal, tais como os de área ocupada por reservas ambientais ou de acervo de patrimônio histórico. Também é evitado o uso da renda per capita como critério de partilha que não é um bom referencial para a capacidade fiscal dos Estados mais dependentes do FPE.

Termina, ainda, com a queda de braço entre as regiões. As cotas dos Estados serão calculadas conforme suas situações individuais. Pode-se, também, criar um fundo de reserva do FPE, com vistas a reduzir a variância dos recursos em função dos ciclos econômicos.

Por fim, acaba o problema de fortes oscilações nas cotas estaduais em função de mudanças de faixa populacional ou de renda per capita. Como o ajuste seria feito com base na variação da receita estadual em relação à média de todos os Estados, os ajustes tendem a ser suaves. Na verdade trata-se de um modelo mais simples, diretamente atrelado à capacidade de desenvolvimento dos entes e menos sujeito a interferências externas.

Apresentamos no Quadro 5 (Anexo I), elaborada a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a regra que aqui se propõe para a repartição do FPE, tomando como base os valores das receitas públicas efetivamente realizadas no exercício de 2009.

Assim, esta proposta, na verdade, sugere que o Fundo seja um mecanismo de compensação parcial das diferentes capacidades fiscais entre os Estados, buscando diminuir as diferenças entre as regiões, no sentido de aumentar a capacidade de investimentos dos entes federados.

O Quadro 5, elaborado a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta um exemplo simples da regra que aqui se propõe para o FPE.

A coluna (A) apresenta o valor per capita da RCL menos o FPE $[(RCL - FPE)/POP]$. Esta seria a variável chave para a distribuição do Fundo, representando quanto cada Estado é capaz de obter de receitas correntes (tributos, outras transferências, royalties, etc.) antes de receber o FPE. Seria, pois, uma proxy para a capacidade fiscal de cada Estado. A coluna (B) ilustra as diferenças entre essa receita e a média nacional. Assim, enquanto o Maranhão tem receita per capita sem

FPE inferior à média nacional em 60%, o Distrito Federal está 167% acima da média.

A coluna (C) apresenta o parâmetro básico para cálculo da cota do FPE, qual seja, o inverso da receita per capita sem FPE: $1 / [(RCL-FPE)/POP]$. Quanto menor a receita, maior seu inverso. A cota do FPE será proporcional a tal valor, e está mostrada na coluna (D).

A coluna (E) indica qual seria o valor recebido, em 2009, por cada Estado, caso fosse utilizada a regra proposta. E a coluna (F) mostra a diferença entre esse valor e a efetiva transferência de FPE para cada Estado. Observa-se que há Estados com ganhos e perdas substanciais (por exemplo, São Paulo receberia 143,5% a mais, enquanto a Bahia perderia 41,44%). A soma dos coeficientes dos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficaria em 81,7%, ou seja, 3,3 pontos percentuais abaixo dos atuais 85%, o que, no geral, não chega a configurar uma perda relevante.

A partir desse modelo básico, seria preciso sofisticar as regras com vistas a:

- a) criar um período de transição para suavizar perdas e ganhos (certamente com participação financeira da União);
- b) evitar grande sensibilidade da cota a variações da RCL, para desestimular a redução do esforço fiscal com vistas a ampliar a receita proveniente do FPE (um modo simples de obter esse efeito é instituir uma defasagem de dois ou três anos entre o ano corrente do cálculo dos coeficientes, o que significa que uma redução da receita hoje só se refletiria em uma participação no FPE três anos mais tarde, quando o mandato do governador já estivesse terminando);
- c) reservar parte do FPE para um fundo de estabilização, que acumularia recursos em períodos de crescimento da receita e reforçaria o montante distribuído aos Estados em períodos de queda da arrecadação.

5 CONCLUSÕES

Este estudo teve o objetivo de avaliar os critérios de repartição do FPE, apresentando uma proposta para a reformulação do mesmo. O ajuste, de fato, é necessário e, agora, vem reforçado com uma determinação do STF, que precisa ser efetivada até 31 de dezembro de 2012, sob pena de não haver amparo legal para a distribuição dos recursos aos Estados, a partir do exercício de 2013. A decisão da corte suprema abriu uma janela de oportunidade para se desenhar um FPE mais eficiente e igualitário que o modelo atual. Caso o Congresso Nacional não aprove uma nova Lei disciplinando o Fundo, os Estados correm sério risco de ficar sem os recursos constitucionais, por algum tempo.

No modelo proposto, o FPE seria distribuído proporcionalmente à diferença entre a receita líquida per capita (exceto FPE) dos Estados. Além disso, sugere-se a introdução de regras que lidem com as seguintes questões: caráter pró-cíclico do FPE atual (amenizar as flutuações econômicas passíveis de acontecer, por meio da criação de uma reserva de estabilização); compensar perdas imediatas por meio de mecanismos de transição e/ou complementações adicionais aportadas pela União; evitar critérios que permitam saltos discretos na participação de um Estado na receita do Fundo (como ocorre com a classificação dos Estados em faixas de população e renda); evitar o uso da renda per capita como critério de partilha; evitar o uso do FPE como instrumento compensatório relacionado a outras políticas públicas (tais como preservação ambiental, conservação do patrimônio histórico ou proteção de indígenas).

No entanto, o modelo vigente não tem levado em conta a realidade demográfica e a evolução da economia em cada Estado. Há de fato equívocos bastante evidentes na repartição dos recursos entre Estados de uma mesma região na adoção dos critérios de rateio do FPE. Percebe-se que Estados que tiveram queda nas suas riquezas e elevação na sua população continuam percebendo os mesmos percentuais na distribuição dos recursos do Fundo.

Diante do que foi exposto, sugere-se, por fim, que o FPE não tem sido um indutor da evolução da capacidade fiscal de cada UF, nem mesmo sendo um fator de equalização entre os estados, mas sim provocado um estado de dependência, fortemente presente nas regiões mais pobres, agravada, ainda, pela característica de repasse sem vinculação. Isto não é bom para a Federação.

De todo modo, em face da decisão do STF, resta ao Congresso Nacional discutir, o quanto antes, a matéria e aprovar uma legislação em substituição à Lei Complementar n.º 62/89, que observe o equilíbrio socioeconômico dos Estados e das regiões, em sintonia com o disposto no art. art. 161, II, da Constituição Federal Brasileira.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, André Amorim e GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007**. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 2008.

BEUREN, Ilse Maria *et al.* **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 875-DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. **Emenda Constitucional n.º 18, de 1965**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Ato Complementar n.º 40, de 30 de dezembro de 1968**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Emenda Constitucional n.º 5, de 28 de junho de 1976**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Emenda Constitucional n.º 17, de 1980**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Emenda Constitucional n.º 27, de 28 de novembro de 1985**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 02 de dezembro de 2011.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

_____. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2012.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências intergovernamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1580, 29 out. 2007.

MENDES, Marcos (2011). **Fundo de Participação dos Estados: Sugestão de Novos Critérios de Partilha que Atendam Determinação do STF**. Texto para Discussão nº 96. Brasília : Senado Federal / Consultoria Legislativa, 2011.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD96-MarcosMendes.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2012.

ROCHA, C. Alexandre A. **Rateio do FPE: Análise e Simulações**. Texto para Discussão 71. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Junho de 2010.

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. **O impacto do Fundo de Participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS**. IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de (2011). **Fundo de Participação dos Estados – Perspectivas de Mudanças. Brasília. Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2011**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 1º mar. 2012.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilha FPE. Cartilha do FPE- O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais - 2011**. Disponível em: <www.stn.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2012.

VILLELA, L. A. **Revisão dos critérios de rateio dos Fundos de Participação**. Est. Econ., São Paulo, v. 23, N Especial p. 225-254, 1993.

ANEXO I

Quadro 1 – Coeficientes de participação dos Estados

ITEM	ESTADOS	%
1	São Paulo	1,0000
2	Rio de Janeiro	1,5277
3	Minas Gerais	4,4545
4	Rio Grande do Sul	2,3548
5	Paraná	2,8832
6	Bahia	9,3962
7	Distrito Federal	0,6902
8	Santa Catarina	1,2798
9	Goiás	2,8431
10	Pernambuco	6,9002
11	Espírito Santo	1,5000
12	Ceará	7,3369
13	Pará	6,1120
14	Mato Grosso	2,3079
15	Amazonas	2,7904
16	Maranhão	7,2182
17	Mato Grosso do Sul	1,3320
18	Paraíba	4,7889
19	Rio Grande do Norte	4,1779
20	Alagoas	4,1601
21	Rondônia	2,8156
22	Sergipe	4,1553
23	Piauí	4,3214
24	Tocantins	4,3400
25	Amapá	3,4210
26	Acre	3,4210
27	Roraima	2,4807

Fonte: Elaboração do autor (dados da STN)

Quadro 2 – Valores de FPE 2007 a 2011

UF	FPE 2007	FPE 2008	FPE 2009	FPE 2010	FPE 2011
AC	1.095.051.687,46	1.311.970.344,69	1.238.621.333,66	1.335.014.344,55	1.644.481.285,30
AL	1.331.635.347,72	1.595.418.833,91	1.506.222.920,14	1.623.441.442,38	1.999.768.077,97
AP	1.092.170.814,81	1.308.518.800,38	1.235.362.756,51	1.331.502.175,88	1.640.154.968,02
AM	893.198.546,90	1.070.132.139,74	1.010.303.703,39	1.088.928.391,47	1.341.350.651,53
BA	3.007.695.019,92	3.603.488.965,40	3.402.026.826,17	3.666.782.163,70	4.516.771.426,79
CE	2.348.519.358,02	2.813.737.275,85	2.656.428.196,66	2.863.158.942,75	3.526.861.952,86
DF	220.930.919,51	264.695.098,80	249.896.651,74	269.344.314,94	331.780.468,89
ES	480.145.434,59	575.257.386,08	543.096.171,11	585.361.449,19	721.052.887,58
GO	910.067.656,45	1.090.342.849,27	1.029.384.482,29	1.109.494.090,34	1.366.683.642,92
MA	2.310.523.849,36	2.768.215.241,35	2.613.451.186,50	2.816.837.340,11	3.469.802.634,45
MT	738.751.765,53	885.091.014,00	835.607.768,61	900.637.125,48	1.109.411.972,68
MS	426.369.146,21	510.828.559,05	482.269.399,85	519.800.966,95	640.294.964,33
MG	1.425.871.891,64	1.708.322.683,52	1.612.814.595,18	1.738.328.382,69	2.141.286.724,64
PA	1.956.432.596,53	2.343.982.094,68	2.212.935.863,79	2.385.152.783,61	2.938.050.165,12
PB	1.532.912.313,77	1.836.566.729,99	1.733.888.834,83	1.868.824.961,70	2.302.033.448,36
PR	922.903.544,46	1.105.721.396,67	1.043.903.253,23	1.125.142.753,06	1.385.959.790,09
PE	2.208.733.017,34	2.646.260.675,60	2.498.314.798,26	2.692.740.712,91	3.316.939.422,30
PI	1.383.266.986,71	1.657.278.178,13	1.564.623.861,67	1.686.387.310,18	2.077.305.298,45
RJ	489.012.120,33	585.880.472,46	553.125.347,00	596.171.123,85	734.368.330,96
RN	1.337.333.073,57	1.602.245.221,50	1.512.667.661,39	1.630.387.731,59	2.008.324.572,25
RS	753.764.312,79	903.077.395,01	852.588.575,54	918.939.426,66	1.131.956.893,06
RO	901.264.990,21	1.079.796.463,86	1.019.427.719,16	1.098.762.463,76	1.353.464.339,97
RR	794.064.519,60	951.360.664,85	898.172.447,48	968.070.764,34	1.192.477.265,34
SC	409.660.084,90	490.809.601,86	463.369.653,17	499.430.388,42	615.202.323,77
SP	320.096.956,55	383.504.924,21	362.064.114,14	390.240.966,20	480.701.925,21
SE	1.330.098.882,34	1.593.578.010,22	1.504.485.012,38	1.621.568.285,79	1.997.460.708,72
TO	1.389.220.790,11	1.664.411.369,65	1.571.358.254,17	1.693.645.792,20	2.086.246.354,21
Total	32.009.695.627,33	38.350.492.390,73	36.206.411.388,02	39.024.096.594,70	48.070.192.495,77

Fonte: Elaboração do autor (dados da STN)

Quadro 3 – Comparativo participação dos Estados no PIB nacional – 2009/1990

UF	Participação PIB 1990 (%)	Participação PIB 2009 (%)	Varição PIB (p.p.)	Varição PIB (%)
RO	0,62	0,60	-0,02	-3,89
AC	0,21	0,20	-0,01	-5,42
AM	1,52	1,50	-0,02	-1,35
RR	0,14	0,20	0,06	41,87
PA	2,08	1,80	-0,28	-13,64
AP	0,20	0,20	0,00	-0,69
TO	0,13	0,40	0,27	205,57
MA	1,16	1,20	0,04	3,63
PI	0,55	0,60	0,05	8,34
CE	1,66	2,00	0,34	20,38
RN	0,93	0,90	-0,03	-2,85
PB	0,85	0,90	0,05	6,40
PE	2,63	2,40	-0,23	-8,68
AL	0,79	0,70	-0,09	-10,88
SE	0,78	0,60	-0,18	-22,62
BA	4,64	4,20	-0,44	-9,52
MG	9,11	8,90	-0,21	-2,34
ES	1,64	2,10	0,46	27,95
RJ	11,69	10,90	-0,79	-6,76
SP	35,28	33,50	-1,78	-5,05
PR	5,65	5,90	0,25	4,44
SC	3,31	4,00	0,69	20,74
RS	7,27	6,70	-0,57	-7,84
MS	1,12	1,10	-0,02	-1,58
MT	1,09	1,80	0,71	65,52
GO	2,19	2,60	0,41	18,99
DF	2,76	4,10	1,34	48,60

Fonte: Elaboração do autor (dados do IBGE)

Quadro 4 – Comparativo população brasileira 2009/1991

UF	População 1991	População 2009	Varição População	Varição População (%)
RO	1132692	1503928	371236	32,77
AC	417718	691132	273414	65,45
AM	2103243	3393369	1290126	61,34
RR	217583	421499	203916	93,72
PA	4950060	7431020	2480960	50,12
AP	289397	626609	337212	116,52
TO	919863	1292051	372188	40,46
MA	4930253	6397138	1466885	29,75
PI	2582137	3145325	563188	21,81
CE	6366647	8547809	2181162	34,26
RN	2415567	3137541	721974	29,89
PB	3201114	3769977	568863	17,77
PE	7127855	8810256	1682401	23,60
AL	2514100	3156108	642008	25,54
SE	1491876	2019679	527803	35,38
BA	11867991	14637364	2769373	23,33
MG	15743152	20033665	4290513	27,25
ES	2600618	3487199	886581	34,09
RJ	12807706	16010429	3202723	25,01
SP	31588925	41384039	9795114	31,01
PR	8448713	10686247	2237534	26,48
SC	4541994	6118743	1576749	34,71
RS	9138670	10914128	1775458	19,43
MS	1780373	2360498	580125	32,58
MT	2027231	3001692	974461	48,07
GO	4018903	5926300	1907397	47,46
DF	1601094	2606885	1005791	62,82
Total	146825475	191510630	44685155	30,43

Fonte: Elaboração do autor (dados do IBGE)

Quadro 5 – Comparativo entre o FPE e o ICMS

UF	FPE	FPE/2010	ICMS/2010*	ICMS/2010**	ICMS/2010	FPE/ICMS
REGIÃO	%				%	%
	1	2	3	4	5	6
NORTE	25,37	9.901.073	15.189.222	11.391.917	5,67	86,90
Acre	3,42	1.335.014	576.288	432.216	0,21	308,90
Amapá	3,41	1.331.502	487.382	365.537	0,18	364,30
Amazonas	2,79	1.088.928	5.553.217	4.164.913	2,07	26,10
Pará	6,11	2.385.152	5.175.262	3.881.447	1,93	61,50
Rondônia	2,82	1.098.762	1.953.728	1.465.296	0,73	75,00
Roraima	2,48	968.070	323.232	242.424	0,12	399,30
Tocantins	4,34	1.693.645	1.120.113	840.085	0,42	201,60
NORDESTE	52,46	20.470.124	40.870.410	30.652.808	15,25	66,80
Alagoas	4,16	1.623.441	2.080.200	1.560.150	0,78	104,10
Bahia	9,40	3.666.782	12.142.989	9.107.242	4,53	40,30
Ceará	7,34	2.863.158	6.148.950	4.611.713	2,29	62,10
Maranhão	7,22	2.816.837	2.948.126	2.211.095	1,10	127,40
Paraíba	4,79	1.868.824	2.525.758	1.894.319	0,94	98,70
Pernambuco	6,90	2.692.740	8.411.014	6.308.261	3,14	42,70
Piauí	4,32	1.686.387	1.919.740	1.439.805	0,72	117,10
Rio G.de do Norte	4,18	1.630.387	2.842.084	2.131.563	1,06	76,50
Sergipe	4,16	1.621.568	1.851.549	1.388.662	0,69	116,80
CENTRO-OESTE	7,17	2.799.275	22.748.735	18.211.719	9,06	15,40
Distrito Federal	0,69	269.344	4.600.669	4.600.669	2,29	5,90
Goiás	2,84	1.109.494	8.170.085	6.127.564	3,05	18,10
Mato Grosso	2,31	900.637	5.336.867	4.002.650	1,99	22,50
Mato G. do Sul	1,33	519.800	4.641.114	3.480.836	1,73	14,90
SUDESTE	8,48	3.310.100	149.471.072	112.103.304	55,76	3,00
Espírito Santo	1,50	585.361	6.964.845	5.223.634	2,60	11,20
Minas Gerais	4,45	1.738.328	27.187.513	20.390.635	10,14	8,50
Rio de Janeiro	1,53	596.171	23.001.955	17.251.466	8,58	3,50
São Paulo	1,00	390.240	92.316.759	69.237.569	34,44	0,60
SUL	6,52	2.543.511	38.231.740	28.673.805	14,26	8,90
Paraná	2,88	1.125.142	13.676.085	10.257.064	5,10	11,00
Rio Grande do Sul	2,35	918.939	14.189.384	10.642.038	5,29	8,60
Santa Catarina	1,28	499.430	10.366.271	7.774.703	3,87	6,40
BRASIL	100,00	39.024.083	266.511.179	201.033.553	100,00	19,40

Fonte: Ministério da Fazenda/CONFAZ/COTEPE.

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

** Quota parte dos Estados no ICMS

Tabela 1 - Simulação do novo critério de partição do FPE, com dados de 2009.

UF	RECEITA PER CAPITA (R\$)	DIFERENÇA P/ MÉDIA (%)	INVERSO DE RECEITA PER CAPITA	COTA FPE	FPE NOVO (R\$) MILHÕES	FPE NOVO - FPE ATUAL (%)
				D = C/TOTAL		
				DE C	E = D*FPE	F
	A	B	C = 1/A			
MA	662	-60%	0,001511	7,86	2.847	8,95
AL	779	-53%	0,001283	6,68	2.419	60,64
CE	848	-49%	0,001179	6,14	2.222	-16,32
PA	906	-46%	0,001104	5,75	2.080	-5,96
BA	946	-43%	0,001057	5,50	1.992	-41,44
PI	1.043	-37%	0,000959	4,99	1.807	15,53
PE	1.080	-35%	0,000926	4,82	1.745	-30,14
PB	1.080	-35%	0,000926	4,82	1.745	0,69
RN	1.228	-26%	0,000814	4,24	1.535	1,50
SE	1.374	-18%	0,000728	3,79	1.372	-8,80
GO	1.576	-5%	0,000635	3,30	1.196	16,21
AP	1.582	-5%	0,000632	3,29	1.191	-3,54
MG	1.594	-4%	0,000627	3,27	1.182	-26,66
TO	1.665	0%	0,000601	3,13	1.132	-27,95
AM	1.706	2%	0,000586	3,05	1.105	9,38
RO	1.714	3%	0,000583	3,04	1.100	7,90
RS	1.861	12%	0,000537	2,80	1.013	18,86
PR	1.899	14%	0,000527	2,74	992	-4,85
RR	1.936	16%	0,000516	2,69	973	8,40
AC	2.021	21%	0,000495	2,58	933	-24,68
RJ	2.027	22%	0,000493	2,57	930	68,13
MT	2.137	28%	0,000468	2,44	882	5,62
SP	2.138	28%	0,000468	2,43	881	143,50
MS	2.169	30%	0,000461	2,40	869	80,27
ES	2.273	36%	0,000440	2,29	829	52,69
SC	2.326	39%	0,000430	2,24	810	75,00
DF	4.447	167%	0,000225	1,17	424	70,20
Total	45.016		0,019212	100%	36.206	
Média	1.667					
N NE						
CO	30.899			81,70%		

Fonte: Elaboração do autor (dados da STN)