

Como dividir o Fundo de Participação entre os estados?

Marcos Mendes¹ (21/07/2011)

O Fundo de Participação dos estados e do Distrito Federal (FPE) é uma transferência de dinheiro do Governo Federal para esses entes da federação, cujo objetivo é equalizar a capacidade financeira dos que têm menor capacidade de arrecadar impostos com a dos que têm atividade econômica mais intensa e, portanto, maior possibilidade de obter receitas.

O FPE, por determinação constitucional, transfere aos estados 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda-IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI. Em 2010, transferiu o equivalente a 1,1% do PIB (R\$ 39 bilhões). Em estados de base tributária mais estreita, como Amapá, Roraima, Acre e Tocantins, o FPE é a principal fonte de recursos, representando quase metade da receita desses estados; enquanto nos mais desenvolvidos, como São Paulo, não representa mais que 1% da receita.

Desde 1989, o FPE é distribuído com base em cotas fixas, isto é, cada estado recebe um percentual fixo dos recursos do Fundo. 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. Assim, estados que se desenvolvessem mais devagar ou tivessem maior crescimento populacional passariam a receber uma parcela maior dos recursos do Fundo.

Provocado por diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, que afirmavam que as cotas fixas contrariam o caráter equalizador do Fundo (pois prejudicam os estados que tiveram crescimento acelerado da população

¹ Consultor Legislativo do Senado. Doutor em economia pela USP. Editor do site www.brasil-economia-governo.org.br

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 aprovasse nova regra.

Surge, então, a questão: qual a maneira mais eficiente de distribuir o FPE entre os estados? Note que qualquer ganho que se dê a um estado representa perda na participação relativa dos demais. Isso gera um difícil processo de barganha entre os estados. E essa barganha tem que ser resolvida até o final de 2012, sob pena de a lei atual perder validade e os estados não receberem mais o FPE.

A situação complica-se ainda mais quando se leva em conta que outras questões de grande impacto sobre a receita estadual estão em negociação: a legislação do Impostos sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e a distribuição dos *royalties* cobrados sobre o petróleo a ser extraído da camada pré-sal.

Proponho, aqui, alguns princípios para a divisão do FPE que tenham viabilidade de aprovação política e, ao mesmo tempo, produzam uma adequada partilha de recursos.

RECOMENDAÇÃO I - É preciso reconhecer que a decisão sobre a partilha do FPE, a ser tomada até dezembro de 2012, ocorrerá antes da complexa decisão sobre partilha dos *royalties* e sobre a divisão da receita de ICMS. Isso significa que, depois de definida a regra do FPE, as decisões sobre as outras partilhas podem mudar drasticamente a capacidade fiscal dos estados e, conseqüentemente, tornar os critérios do FPE ultrapassados ou inadequados. Um estado como o Rio Grande do Norte, por exemplo, que é importante produtor de petróleo, pode ter suas finanças impulsionadas por

uma regra que concentre os *royalties* nas unidades federadas produtoras, ou pode ficar em situação pior se os *royalties* forem divididos igualmente entre todos os estados e municípios. Sem saber qual será a receita de *royalties* do RN, como definir se ele deve receber mais ou menos do FPE?

De modo similar, se a cobrança do ICMS for alterada, aumentando-se a tributação no estado de destino das mercadorias, aumentará a arrecadação dos estados do N e NE, reduzindo seu hiato fiscal em relação ao resto do País, o que indicaria a menor necessidade de FPE para os estados beneficiados pela mudança no ICMS.

Nesse contexto, o ideal é que se estabeleçam critérios para o FPE que sejam capazes de captar, rapidamente, mudanças abruptas na posição relativa dos estados em termos de capacidade fiscal.

Deve-se usar a forma mais direta possível de se medir diferenças na capacidade fiscal: a distância entre a receita de um estado e a média nacional. Assim, por exemplo, se tivéssemos apenas 3 estados, com Receitas Correntes Líquidas (excluída a receita de FPE) *per capita* de R\$ 90 (estado A), R\$ 60 (estado B) e R\$ 30 (estado C), utilizar-se-ia uma fórmula de partilha em que o estado “C” receberia uma parcela maior do FPE e o estado “A” receberia uma parcela menor. Esse é, aproximadamente, o modelo utilizado há muitos anos no Canadá e na Austrália². E é a forma mais direta de complementar a receita fiscal das unidades federadas com menor capacidade de arrecadação.

² Para uma descrição desses modelos ver Ter-Minassian, T. (Ed.) (1997) *Fiscal federalism in theory and practice*. Fundo Monetário Internacional. Washington – DC, 701 p.

Obviamente haveria o risco de os estados afrouxarem a arrecadação de impostos para terem direito a uma cota maior do FPE. Isso pode ser evitado por diversos modos. Primeiro, utilizando-se no cálculo a receita estadual do ano anterior (ou de mais de um ano anterior), o que imporia um espaço de tempo entre a queda da receita própria e o aumento do FPE. Segundo, provendo-se apenas 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. Terceiro, utilizando-se a Receita Corrente Líquida (RCL), definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal³, 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, para elevar seus limites de endividamento e para 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.

RECOMENDAÇÃO II - É preciso considerar que qualquer mudança de fórmula de partilha embute o risco de que alguns estados sofram perdas imediatas expressivas. Isso reduz a viabilidade de aprovação da nova regra e gera risco de crises fiscais em estados muito dependentes do FPE. Por isso, é bastante provável que seja necessário que a nova regra preveja um período de transição entre a partilha atual e os novos critérios, visando uma partilha mais justa sem causar perdas imediatas e abruptas a alguns estados.

RECOMENDAÇÃO III – Deve-se evitar a tentação de usar o FPE para atingir diversos outros objetivos que não sejam a redução das disparidades na capacidade fiscal dos estados. Por exemplo, a introdução de

³ Lei Complementar nº 101, art. 2º, inciso IV.

um adicional para estados que tenham grandes áreas ocupadas por reservas ambientais. Ou então, para estados que tenham sob sua responsabilidade acervos do patrimônio histórico. Um ensinamento básico em economia é de que um mesmo instrumento não pode ser usado para atingir mais de um objetivo. Há o risco de que um critério atue em sentido contrário a outro critério, com os efeitos se anulando. As políticas ambiental, de preservação do patrimônio histórico, ou qualquer outra política setorial devem ter seus instrumentos próprios de estímulo e financiamento. O FPE deve ser, única e exclusivamente, um mecanismo de redução das disparidades de capacidade fiscal dos estados.

RECOMENDAÇÃO IV – Deve-se evitar prefixar a participação de algumas regiões. Pela regra atual, 85% do FPE devem ser transferidos aos estados do N, NE e CO. Essa regra pressupõe que tais regiões concentram estados de menor capacidade fiscal, enquanto S e SE só possuem estados de alta capacidade fiscal. Isso não é uma verdade absoluta. No Centro-Oeste, o Distrito Federal tem um perfil fiscal totalmente diferenciado dos demais estados da Região, não só com maior capacidade fiscal, como também por contar com transferência específica a seu favor (Fundo Constitucional do Distrito Federal). Na Região Norte, o estado do Amazonas se diferencia em função do polo industrial da Zona Franca de Manaus. No Nordeste, os estados têm apresentado, ao longo dos anos, desempenhos econômicos e performances fiscais distintos entre si.

Como já afirmado anteriormente, a restrição imposta por esse critério se tornará ainda mais problemática se a reforma tributária avançar, pois ela provavelmente resultará em aumento da capacidade fiscal dos estados do Norte e Nordeste.

É evidente que haverá resistência da maioria parlamentar formada pelos representantes do N, NE e CO, mas isso poderia ser resolvido por meio de uma regra de transição que fizesse um ajuste lento da antiga para a nova regra.

RECOMENDAÇÃO V – Criação de um fundo de reserva. O FPE recebe mais recursos quando a economia está crescendo (devido ao aumento das receitas de IPI e de Imposto de Renda) e menos recursos durante as recessões. Esse perfil pró-cíclico estimula um comportamento fiscal pouco responsável, principalmente nos estados em que o FPE representa elevado percentual da receita total. Em momentos de bonança, há estímulo para se gastar mais. Porém o gasto público, uma vez criado, é difícil de ser cortado. A contratação de pessoal, por exemplo, está associada a direitos constitucionais de estabilidade que dificultam o uso da demissão de servidores como instrumento de redução da despesa. Por isso, quando vem a crise econômica e a consequente redução do FPE, as despesas estão altas e rígidas (não podem ser cortadas de imediato), o que gera crise fiscal.

No modelo político brasileiro, a consequência é um movimento de pressão de governadores e prefeitos sobre o Governo Federal, requerendo ajudas fiscais emergenciais. Em 2010, por exemplo, o Governo Federal distribuiu a estados e municípios R\$ 1,2 bilhão a título de compensação de “perdas” do FPE e FPM decorrentes da queda da arrecadação federal durante a crise econômica de 2009.

Por isso, a bem da disciplina fiscal, seria interessante que o montante do FPE não oscilasse ao sabor do ciclo econômico. Há dois caminhos para atingir esse objetivo. Por isso recomenda-se a criação de um

fundo de reserva que funcionaria como colchão de amortecimento. Nos períodos de elevação da receita, parte dos recursos seria acumulada nessa reserva, em vez de serem integralmente repassada aos estados. Nos períodos de queda, a reserva seria utilizada para complementar os repasses.

RECOMENDAÇÃO VI - Deve-se evitar o erro atualmente cometido na partilha do Fundo de Participação dos Municípios, em que pequenas mudanças na população da unidade federada geram grandes mudanças na sua participação no Fundo. Isso ocorre quando as unidades beneficiárias do Fundo são agrupadas em faixas de renda *per capita* e de população. Isso significa que estados que estão próximos ao limite superior ou inferior de cada faixa podem ter um grande aumento ou redução de suas receitas de FPE se, em decorrência de pequena variação de suas populações, mudarem de uma faixa para outra⁴.

Isso gera uma série de problemas. Em primeiro lugar, uma pequena variação na população não altera substancialmente o volume de recursos requeridos para prestar serviços públicos. Mas ela pode ser suficiente para reduzir ou aumentar drasticamente a receita de um estado. O mesmo se pode dizer de variações marginais na renda *per capita*: uma pequena queda dessa renda não diminui a base tributária nem a capacidade fiscal do estado, mas pode lhe proporcionar grandes ganhos de receita no FPE.

Em segundo lugar, deve-se levar em conta que tanto a população quanto a renda *per capita* são calculadas por meio de estimativas do IBGE. A efetiva contagem da população ocorre apenas a cada cinco anos (por meio de censos ou contagens populacionais). Isso significa que um estado cuja

⁴ Simulações a esse respeito podem ser encontradas em Rocha (2010).

população é estimada em valor muito próximo ao limite superior de uma faixa tem incentivos para requerer (administrativamente ou judicialmente) a revisão da estimativa.

Isso gera conflitos e custos administrativos desnecessários, sobrecarregando o IBGE com revisão de estimativas para as quais não há métodos adequados alternativos à (dispendiosa) recontagem populacional. Gera, também, incerteza aos estados sobre qual será a sua efetiva receita, visto que os recursos levam tempo para serem apreciados, não necessariamente são aceitos, e afetam não só a receita dos estados demandantes, mas também a de todos os demais estados.

RECOMENDAÇÃO VII – Evitar o uso de parâmetros que não são frequentemente atualizados. Se o objetivo da mudança no FPE é permitir que as cotas dos estados se ajustem a mudanças na capacidade fiscal, é preciso que os parâmetros de definição das cotas sejam estimados com frequência. Muitas variáveis socioeconômicas usadas como critério para divisão de recursos (relativas a renda pessoal, condições de habitação, nível de escolaridade, estrutura etária da população, etc.) são apuradas apenas de dez em dez anos, por meio dos censos demográficos. Obviamente, um FPE cujas cotas fossem ajustadas de dez em dez anos estaria muito próximo de um sistema de cotas fixas, que é justamente o que se pretende evitar.

RECOMENDAÇÃO VIII – Evitar o uso da renda *per capita* como critério de partilha. Esse é um indicador problemático, porque em estados altamente dependentes do FPE (como Amapá, Roraima, Acre ou Tocantins), o Fundo tem alta influência sobre a renda *per capita*. Um aumento

do FPE permite, por exemplo, a elevação do emprego e do salário no setor público estadual, que tem peso relevante no cálculo da renda *per capita* local.

Se a renda *per capita* for usada como critério de cálculo da partilha do FPE, teremos uma situação em que o Fundo influencia a renda e a renda influencia o Fundo. Um aumento no FPE levará a um aumento na renda *per capita*. Isso fará com que, no momento seguinte, diminua a participação do estado no FPE, levando à queda na renda *per capita*. Daí decorrerá novo aumento do FPE.

Ou seja, haverá uma desnecessária oscilação do FPE dos estados mais dependentes do Fundo. Mais do que isso, a renda *per capita* desses estados não é uma boa *proxy* para a capacidade fiscal própria do estado, pois reflete uma situação que já leva em conta as transferências.

Seria preciso, então, criar uma estatística de “renda *per capita* desconsiderando as transferências fiscais” o que seria complicado e retiraria objetividade e transparência do indicador.

CONCLUSÃO – A proposta feita no início do texto, de se dividir o FPE de acordo com a diferença da receita estadual em relação receita média de todos os estados atende ou é compatível com todas as recomendações feitas acima.

Como já afirmado acima, 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. Atende, portanto, à exigência do STF de se estipular critérios móveis, associados a desníveis socioeconômicos, que

evitem o congelamento das cotas, motivo principal da declaração de inconstitucionalidade da atual legislação.

Em segundo lugar, esse novo FPE se adaptará rapidamente a outras mudanças no sistema tributário e de transferências, como as mudanças no regime do ICMS e de partilha de *royalties*.

Em terceiro lugar, o modelo não é incompatível com uma regra de transição que evite perdas para os estados.

Em quarto lugar, evita-se 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.

Em quinto lugar, acaba a clivagem artificial entre estados do N, NE e CO, de um lado, e os do S e SE de outro.

Em quinto lugar, o sistema é plenamente compatível com a criação de um fundo de reserva do FPE, com vistas a reduzir a variância dos recursos em função dos ciclos econômicos.

Em sexto lugar, acaba o problema de fortes oscilações nas cotas estaduais em função de “mudanças de faixa” populacional ou de renda *per capita*. Como o ajuste será feito com base em variação da receita estadual em relação à média de todos os estados, os ajustes tendem a ser suaves. Além disso, como a RCL é claramente aferida (e deverá ser atestada pelo Ministério da Fazenda, tribunais de contas, etc.), não restará espaço para contestação

judicial das cotas atribuídas a cada estado, como ocorre atualmente em função de incertezas acerca da estimação da renda e da população.

Infelizmente, todos os projetos de lei⁵ até agora apresentados para regular a matéria contrariam quase todas as recomendações aqui formuladas.

Para ler mais sobre o tema:

Mendes, M. (2011) *Fundo de Participação dos Estados: sugestão de critérios que atendam determinações do STF*. Consultoria Legislativa do Senado. Texto para Discussão nº 94. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm

Rocha, C.A.A. (2010) *Rateio do FPE: análise e simulações*. Consultoria Legislativa do Senado. Texto para Discussão nº 71. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm

⁵ Vide PLS nº 29, de 2005; PLS nº 192, de 2011 e PLS nº 289, de 2011.