

NOVO CRITÉRIO DE RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: EFETIVO OU INÓCUO?

NEW STATE PARTICIPATION FUND'S APPORTIONMENT CRITERIA: EFFECTIVE OR INNOCUOUS?

NUEVO CRITERIO DE PRORRATEO DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS: ¿EFECTIVO O INOCUO?

RESUMO

A promulgação da Lei Complementar (LC) nº 143 de 2013 veio atender uma determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou inconstitucional o critério de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) previsto na LC nº 62 de 1989. A nova regra – um modelo híbrido, que prevê partilha dinâmica apenas em situações específicas – passou a vigorar em 2016, pouco alterando a distribuição do fundo entre os estados desde então. Se, em um cenário recessivo, o comportamento da distribuição do FPE se deu dessa forma, como ele responderia em outros cenários? É possível obter padrões de comportamento dessa distribuição de acordo com diferentes cenários macroeconômicos futuros. Define-se aí o objetivo deste artigo: verificar como se comportaria o critério de rateio futuro do FPE, a partir da construção de ambientes econômicos diversos – do pessimista ao otimista – e da simulação da distribuição do fundo nesses ambientes. As simulações foram realizadas a partir de expectativas de mercado acerca do comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no futuro e sob distintas hipóteses de elasticidade de tributação com relação ao PIB. Os resultados mostraram que as alterações seriam marginais no curto e médio prazos, sendo necessário ao menos um século para efetivar uma transição completa do critério estático para o critério dinâmico de rateio, mesmo considerando o cenário econômico mais favorável possível.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais, Fundo de Participação dos Estados, rateio, simulação.

Kleber Pacheco de Castro¹

kleberpcastro@gmail.com

ORCID: 0000-0002-3451-2659

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Submetido 28.05.2018. Aprovado 23.11.2018

Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editores convidados: Arnaldo Mauerberg Jr., José Roberto Afonso e Sol Garson.

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.74989>

ABSTRACT

The promulgation of LC No. 143 of 2013 met STF determination that ruled unconstitutional the criterion of apportionment of State Participation Fund (FPE) provided in LC No. 62 of 1989. The new rule - a hybrid model, which provides for dynamic sharing only in specific situations - has passed to be in force in 2016, little altering the distribution of the fund across the states since then. If in a recessive scenario the behavior of FPE distribution occurred in this way, how would it respond in other scenarios? It is possible to obtain patterns of behavior of this distribution according to different future macroeconomic scenarios. The purpose of this article is defined here: to verify how the future apportionment criterion of FPE would behave, from the construction of diverse economic environments - from pessimistic to optimistic. - and the simulation of fund distribution in these environments. The simulations were carried out based on market expectations about the behavior of Gross Domestic Product (GDP) and Broad Consumer Price Index (IPCA) in the future and under different hypotheses of tax elasticity with respect to GDP. The results showed that the changes would be marginal in the short and medium term, requiring at least a century to effect a complete transition from the static criterion to the dynamic apportionment criterion, even considering the most favorable economic scenario.

KEYWORDS: Fiscal federalism, intergovernmental transfers, State Participation Fund, apportionment, simulation.

RESUMEN

La promulgación de la LC n° 143 de 2013 atendió una determinación del Supremo Tribunal Federal (STF), que juzgó inconstitucional el criterio de prorrateo del Fondo de Participación de los Estados (FPE) previsto en la LC n° 62 de 1989. La nueva regla —un modelo híbrido, que prevé compartir dinámica solo en situaciones específicas— entró en vigor en 2016, alterando poco la distribución del fondo entre los estados desde entonces. Si en un escenario recesivo el comportamiento de la distribución del FPE se dio de esta forma, ¿cómo respondería en otros escenarios? Es posible obtener estándares de comportamiento de esta distribución de acuerdo con diferentes escenarios macroeconómicos futuros. Se define el objetivo de este artículo: verificar cómo se comportaría el criterio de prorrateo futuro del FPE, a partir de la construcción de ambientes económicos diversos —del pesimista al optimista— y de la simulación de la distribución del fondo en estos ambientes. Las simulaciones se realizaron a partir de expectativas de mercado acerca del comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del Índice de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) en el futuro y bajo distintas hipótesis de elasticidad de tributación con relación al PIB. Los resultados mostraron que las alteraciones serían marginales en el corto y mediano plazo, siendo necesario al menos un siglo para efectuar una transición completa del criterio estático al criterio dinámico de prorrateo, aun considerando el escenario económico más favorable posible.

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal, transferencias intergubernamentales, Fondo de Participación de los Estados, prorrateo, simulación.

INTRODUÇÃO

Historicamente, o federalismo brasileiro apresenta distorções acerca da forma como os recursos do setor público são divididos entre seus entes. Tais distorções são observáveis do ponto de vista vertical – ou seja, entre as diferentes esferas de governo – e do ponto de vista horizontal – ou seja, entre entes compreendidos no mesmo nível de governo.

Como bem observam Varsano (1996) e Rezende (2010), verticalmente é notável um movimento cíclico de contração ou retração

da descentralização fiscal ao longo da história republicana brasileira, estando os períodos de centralização ligados aos regimes autoritários e os períodos de descentralização ligados aos regimes democráticos. Pelo lado horizontal, há uma tendência de a dimensão fiscal repetir o padrão distributivo da dimensão econômica: regiões que concentram a geração de riqueza e que possuem atividades mais modernas e dinâmicas tendem também a concentrar a arrecadação tributária própria. Ocorre que as transferências intergovernamentais redistributivas – que deveriam atuar no sentido de atenuar tais disparidades – brasileiras não são eficazes, mantendo, ou

até mesmo acentuando, a heterogeneidade socioeconômica entre regiões (Baião, 2013; Salto, 2013).

Como consequência desse padrão redistributivo enviesado, observa-se uma disputa por recursos mais aguda dentro da Federação. Algumas regiões e localidades deparam-se com baixa disponibilidade de recursos, e seus governantes buscam alternativas para contornar tal situação junto ao governo central. Usualmente, essas alternativas resumem-se a solicitar maior volume de repasses via transferências ou pedir aval (garantia) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para realizar operações de crédito junto às instituições financeiras.

Esse movimento é particularmente notável nos municípios a partir da forte atuação política das entidades de representação dos governos locais, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Não por acaso, boa parte das demandas desse grupo de interesse tem obtido êxito, como é possível notar a partir de algumas alterações legais que favoreceram as finanças das prefeituras: Emenda Constitucional (EC) nº 39 de 2002, que instituiu a contribuição para iluminação pública; LC nº 116 de 2003, que aumentou o rol de serviços alcançados pelo Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS-QN); e as ECs nº 55 de 2007 e nº 84 de 2017, que ampliaram o volume de recursos destinados pela União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O avanço da causa municipalista não significa que esse movimento não seja feito também pelos estados. Apesar de os governos estaduais não exporem suas demandas de

maneira tão incisiva e organizada como os municípios, eles também o fazem, normalmente, de modo direto por meio dos governadores. Não por acaso, é possível notar uma expansão do volume de operações de crédito nos estados após 2008, resultando em novo ciclo de endividamento desses entes (Mora, 2016).

Até o início da crise econômica e fiscal, que se iniciou em meados de 2014, tamanha era a facilidade de obter recursos ao se recorrer ao governo central que praticamente não se vislumbrava a possibilidade de o Congresso Nacional mexer nas “regras do jogo” que determinavam a distribuição das receitas dos fundos de participação. A única tentativa de deputados e senadores alterarem alguma regra de partilha até o início da crise foi relacionada à distribuição dos *royalties* do petróleo, que são fortemente concentrados nos estados produtores e que, na época, tinham a perspectiva de crescerem substancialmente. Em suma, o que se observa é a pouca ambição em discutir qualquer assunto que gire em torno da divisão de receitas: a incerteza do resultado da mudança “engessa” os congressistas, notavelmente aqueles de regiões que são beneficiadas pelo *status quo*:

A sobrevivência do modelo se deve, contudo, ao fato de que o número de representantes das jurisdições que são beneficiárias líquidas das transferências no Congresso supera o número de representantes das jurisdições que são doadoras líquidas. Em outras palavras, estados e municípios ganhadores no atual desenho são a maioria. (Arretche, no prelo, p. 23)

Quase invariavelmente, a justiça acaba to-

mando uma decisão de temas de relevância nacional quando prevalece a imobilidade dos congressistas em torno do assunto. Foi isso que ocorreu com o FPE em 2010, quando o STF, por meio do julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), declarou inconstitucional o critério de partilha do FPE previsto na LC nº 62 de 1989 (LC 62/89), determinando que o Congresso Nacional aprovasse nova regra para o fundo.

A ADI foi impetrada por estados que se sentiam lesados com o critério de rateio estático dado pela LC no 62/89. Apesar de o STF ter estabelecido um prazo limite para a edição da nova lei (31 de dezembro de 2012), apenas meses depois que o Congresso conseguiu aprovar uma nova regra, estabelecida pela LC nº 143 de 2013 (LC 143/13). A nova lei tem sido alvo de grandes críticas (Afonso & Correia, no prelo; Castro & Lima, 2017; Mendes, 2016), pela sua capacidade marginal de alterar a distribuição do FPE.

A hipótese de que a LC 143/13 seria inócua em termos práticos, devido ao longo período necessário para atingir uma nova partilha, parece razoável, a julgar pela distribuição do fundo, que ocorre desde 1º de janeiro de 2016 – data na qual a nova lei passou a ter efeito. Seria importante, porém, testar essa hipótese, verificando como se comportaria o rateio do FPE em diferentes cenários. Apenas dessa forma, seria possível afirmar ca-

tegoricamente o quão inócua é a LC 143/13. Este é precisamente o objetivo deste artigo. Além desta seção introdutória, o artigo apresentará mais quatro seções. A segunda seção apresenta um breve histórico do FPE, mostrando a evolução de sua legislação e destacando seus problemas. A terceira seção servirá para esclarecer as nuances metodológicas, importantes para entender as simulações que foram realizadas para testar a hipótese do trabalho. A quarta seção faz a análise dos resultados obtidos a partir das simulações. A quinta seção apresenta as considerações finais do artigo.

BREVE HISTÓRICO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

Criado em 1965 pela EC nº 18 (EC 18/65) e regulamentado em 1966 pela Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional – CTN), o FPE começou a vigorar em 1967, repassando aos estados 10% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As Constituições seguintes, de 1967 e 1988, ratificaram o fundo, ainda que, em termos práticos, este tenha experimentado trajetórias distintas nas duas situações. Com uma tendência à centralização fiscal durante o regime militar (Arretche, 1999), sua importância foi diminuída brusca-mente no final da década de 1960, só recuperando seu patamar original 10 anos mais tarde, como se verifica na Tabela 1:

Tabela 1 - Variação Temporal do Percentual da Arrecadação do IR e IPI Destinado ao FPE

Dispositivo Legal	FPE (%)	Vigência
Código Tributário Nacional	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/68	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/75	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/80	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/83	12,5	1984
	14,0	1985
Emenda Constitucional 27/85	14,0	1986/88
	18,0	1988*
	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
Constituição Federal de 1988	20,5	1992
	21,5	a partir de 1993

Fonte: Brasil (2017).

* A partir da promulgação da Constituição.

Já a partir da década de 1980, “[...] sob um quadro político de transformações aceleradas e de ascensão de novos personagens com fortes bases locais” (Lassance, 2012, p. 26), o FPE – assim como o FPM – passou a ter sua participação nas receitas de IR e IPI aumentada gradativamente, culminando em sua maior participação histórica, de 21,5%, em 1993 – resultado do art. 159 da Constituição Federal de 1988, combinado ao art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tal participação permanece estável até os dias atuais.

Para este artigo, mais importantes do que o montante distribuído pelo FPE são os critérios de divisão dos recursos do fundo. Para entender isso, é necessário fazer uma rápida digressão para abordar o que é e o

que deveria ser o FPE. Segundo a Constituição de 1988, o FPE tem o propósito de promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados. A falta de uma definição mais detalhada deixa margens para interpretações. A expectativa usual do público em geral é a de que o FPE promova uma redução da desigualdade de renda entre regiões, o que não parece tão razoável, na medida em que, a despeito do uso desse instrumento, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010), não houve convergência de renda entre regiões no Brasil no período recente. Para Nasser (2000), essa convergência também não se verifica em perspectiva histórica. Dessa forma, soa melhor tratar o FPE como um instrumento de redução da desigualdade orçamentária dos governos estaduais, a qual é um resultado da hetero-

geneidade econômica no espaço territorial brasileiro. Isto é, o FPE deveria servir como um instrumento de equalização fiscal, capaz de diminuir o *gap* entre capacidade (receita) e necessidade (despesa) das unidades federativas. Tendo isso em vista e seguindo a teoria e as boas práticas internacionais acerca da equalização fiscal, o FPE deveria abarcar, em seu regramento de rateio, critérios que tivessem boa representação das dimensões “capacidade” e “necessidade”, e que estes fossem revisados periodicamente, a fim de promover dinamismo à distribuição (Boadway & Shah, 2007; Martinez-Vazquez & Searle, 2007).

Originalmente, a partilha do FPE seguia esse preceito, ainda que com imperfeições, como a tabela de fatores populacionais do CTN (Prado, 2012). A partir dos artigos 88,

89 e 90 do CTN, a partilha era calculada dinamicamente com base no inverso da renda *per capita* (capacidade), na população (necessidade) e na área de cada estado (necessidade) – esse último critério com um peso de apenas 5% no resultado final. O dinamismo da renda e da população permitia que as cotas do FPE também variassem ao longo do tempo.

A Constituição de 1988 recepcionou o FPE, mas demandou que as regras de partilha do fundo fossem regulamentadas por LC. Dessa forma, em caráter transitório, foi editada a LC 62/89, que tornou invariável no tempo a participação dos estados no FPE. O anexo dessa lei fixou os coeficientes de participação de cada estado no total do fundo, os quais podem ser vistos na Tabela 2:

Tabela 2 - Participação dos Estados na Distribuição do FPE Definida pela LC 62/89

Estado	Participação (%)	Estado	Participação (%)
Acre	3,421	Rio Grande do Norte	4,178
Amapá	3,412	Sergipe	4,155
Amazonas	2,790	Distrito Federal	0,690
Pará	6,112	Goiás	2,843
Rondônia	2,816	Mato Grosso	2,308
Roraima	2,481	Mato Grosso do Sul	1,332
Tocantins	4,340	Espírito Santo	1,500
Alagoas	4,160	Minas Gerais	4,455
Bahia	9,396	Rio de Janeiro	1,528
Ceará	7,337	São Paulo	1,000
Maranhão	7,218	Paraná	2,883
Paraíba	4,789	Rio Grande do Sul	2,355
Pernambuco	6,900	Santa Catarina	1,280
Piauí	4,321	TOTAL	100,000

Fonte: LC 62/89.

Ocorre que o que era para ser transitório virou permanente. O Congresso nunca se prontificou a discutir a matéria, e a LC que deveria regulamentar um novo critério dinâmico de distribuição do FPE não foi criada, mantendo as cotas fixas da LC 62/89 em vigor. Não é preciso se alongar muito para

mostrar os problemas intrínsecos ao uso de um critério como esse.

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do fundo, que é prover mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos

NOVO CRITÉRIO DE RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: EFETIVO OU INÓCUO?

entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isto, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos deste fundo. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades. (Mendes, 2012, p. 151)

Sendo ferido o caráter redistributivo do FPE a partir da falta de dinamismo do seu critério de rateio, quatro estados entraram com ADIs junto ao STF questionando exatamente isso: ADI nº 875, do Rio Grande do Sul; ADI nº 1.987, de Mato Grosso e Goiás; ADI nº 2.727, de Mato Grosso do Sul; e ADI nº 3.243, de Mato Grosso. Provocado pelas referidas ADIs, em fevereiro de 2010, o STF declarou inconstitucionais os critérios de rateio do FPE previstos na LC 62/89, determinando que o Congresso aprovasse, até 31 de dezembro de 2012, nova LC com novo critério de partilha que não incorresse no mesmo desvio do critério anterior.

Ainda que atrasada, a LC 143/13 foi a resposta dos congressistas à determinação do STF. O novo critério previsto na lei passaria a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2016. A regra dada pela nova legislação pode ser resumida da seguinte forma:

- a) a cada transferência decencial do FPE são consideradas duas quantias;
- b) a primeira, aqui denominada de “*valor corrigido*” [FPE de referência], fruto da atualização monetária no período entre o decêndio de distribuição e a cota de FPE que o Estado recebeu no correspondente decêndio do exercício de 2015; o fator de

correção empregado é resultante da variação acumulada do IPCA no período e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo (art. 2º, inciso II, da Lei);

c) a segunda, aqui intitulada de “*montante a ser distribuído*” [FPE efetivamente distribuído], constituída por 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição (CF, art. 159, inciso I, alínea a);

d) compara-se, então, o somatório dos valores corrigidos das UF's com o montante a ser distribuído, podendo ocorrer, conseqüentemente, duas hipóteses: uma, o somatório ser maior que o montante a ser distribuído; outra, o somatório ser menor;

e) tais hipóteses levam a duas situações possíveis de partilha dos recursos;

f) caso o somatório seja superior ao montante a ser distribuído, cada UF receberá cota proporcional à que auferiu no correspondente decêndio de 2015, reduzidas de forma que o somatório das cotas seja igual ao montante a ser distribuído; em consequência, esta situação perpetua os coeficientes individuais de partilha da redação original da LC 62/1989;

g) caso o somatório seja inferior ao montante a ser distribuído, as cotas individuais serão resultado da soma de duas parcelas: uma, igual ao valor corrigido (calculado conforme alínea a acima); outra, aplicando-se novos coeficientes individuais de partilha (recalculados anualmente pelo TCU) sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído;

h) tais coeficientes individuais de partilha são obtidos com base na combinação de fatores representativos da população (estes limitados à faixa de 0,012 a 0,07) e do

inverso da renda domiciliar per capita da UF (art. 2º, inciso III, da Lei), calculados anualmente pelo TCU (CTN, art. 92, alínea I). (Secretaria do Tesouro Nacional, 2017, pp. 2-4, grifo do autor)

O problema com a distribuição do fundo, porém, persistiu. A LC 143/13 foi o instrumento utilizado pelo Congresso para se “esquivar” da determinação do STF, na medida em que, na prática, altera apenas marginalmente a distribuição prevista na LC 62/89. A rigor, aprovou-se uma lei que “[...] reproduzia a regra já existente, com uma transição tão lenta para o novo critério que vai levar mais de um século até que os novos critérios passem a valer” (Mendes, 2016, p. 294).

Não por acaso, o estado de Alagoas entrou com nova ADI (nº 5.069) em dezembro de 2013, questionando a LC 143/13. Segundo a alegação do estado, os critérios de rateio do FPE, estabelecidos na referida lei, incorrem nos mesmos vícios da legislação original (LC 62/89), que foi declarada inconstitucional pelo STF.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O exercício que se pretende fazer aqui compreende basicamente projetar o crescimento econômico, a inflação e a arrecadação de IR e IPI, com o intuito de verificar a participação das parcelas do FPE que seriam distribuídas pelos critérios estático (LC 62/89) e dinâmico (LC 143/13). As projeções, que foram feitas até o ano de 2200, são baseadas em cenários de ambiente macroeconômico e de elasticidade de tributação com relação ao PIB.

Para se obter o resultado pretendido, foi pre-

ciso estimar dois valores de FPE: 1) o montante do FPE que seria efetivamente distribuído; e 2) o FPE de referência, que serve de parâmetro para definir qual o percentual do fundo que responderá ao critério estático/dinâmico.

No primeiro caso, é necessário projetar a arrecadação de IR e IPI, aplicando sobre esse montante o percentual de 21,5%. Porém, para obter a arrecadação dos impostos, uma informação é imprescindível: a elasticidade da tributação com relação ao produto. Essa variável, quando aplicada sobre o crescimento do PIB, mostra em que proporção a arrecadação tributária variará. Historicamente, a elasticidade da tributação sobre o PIB no Brasil é próxima da unidade, variando ligeiramente para mais ou para menos dependendo do período em análise (Mendonça & Medrano, 2016; Ribeiro, 2016).

No segundo caso, conforme previsto na LC 143/13, é necessário aplicar uma correção de 75% da variação real do último PIB disponível mais a variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) sobre o FPE do mesmo decêndio distribuído em 2015 (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018).

Para ambos os casos, são necessárias informações futuras, que, naturalmente, não existem. Por isso, optou-se por estabelecer alguns cenários de referência, baseados em expectativas de mercado (no caso do ambiente macroeconômico) e na literatura sobre o tema (no caso da elasticidade da tributação), para que as simulações pudessem ser postas em prática. Estabeleceram-se três cenários para cada uma das dimensões: mediano, pessimista e otimista. Para a elasti-

NOVO CRITÉRIO DE RATEIO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS: EFETIVO OU INÓCUO?

cidade da tributação, o cenário mediano é a elasticidade unitária (1), variando para 0,99 no cenário pessimista e 1,01 no cenário oti-

mista. No caso do ambiente macroeconômico, os cenários são apresentados na Tabela 3:

Tabela 3 - Cenários de Ambiente Macroeconômico

Ano	Mediano		Pessimista		Otimista	
	PIB	IPCA	PIB	IPCA	PIB	IPCA
2015	-3,55	10,67	-	-	-	-
2016	-3,46	6,29	-	-	-	-
2017	1,01	2,95	-	-	-	-
2018	2,66	3,95	0,85	4,82	3,77	3,35
2019	3,00	4,25	1,87	5,00	4,00	3,70
2020	2,50	4,00	2,00	5,00	4,10	3,50
2021	2,50	4,00	2,00	5,00	4,00	3,50
2022 em diante	2,50	4,00	2,00	5,00	3,30	3,00

Elaboração própria. Fontes primárias: CNT/IBGE, IPCA/IBGE e FOCUS/Bacen.

Com exceção dos dois primeiros anos, nos quais se usaram dados consolidados das Contas Nacionais Trimestrais (CNT) e do IPCA – ambas as pesquisas obtidas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, os dados da Tabela 3 foram extraídos do *Boletim FOCUS* de 27 de abril de 2018, produzido pelo Banco Central (Bacen). Essa publicação permite verificar não apenas a expectativa mediana do mercado com relação aos principais indicadores macroeconômicos, mas também as mínimas e máximas destes, o que permite estabelecer diferentes cenários segundo o nível de otimismo dos agentes consultados. No cenário pessimista (otimista), foram buscados, no boletim, o valor mínimo (máximo) da frequência de respostas acerca da expectativa de crescimento do PIB e o valor máximo (mínimo) da frequência de respostas acerca da expectativa de inflação, gerando, assim, o pior (melhor) cenário macroeconômico possível dentro do universo de respostas capta-

das pela publicação do Bacen.

Cruzando os três cenários de cada dimensão (macroeconomia e elasticidade), obtêm-se nove cenários compostos, que permitem a execução das simulações. Assim, nove simulações foram postas em prática, combinando os diferentes graus de expectativa nas duas dimensões. Essa combinação pode ser mais bem visualizada no formato de uma matriz 3 x 3, na qual os cenários macroeconômicos são dispostos nas linhas e as possibilidades de elasticidade são dispostas nas colunas:

$$\begin{vmatrix} \text{Mediano},1 & \text{Mediano},0,99 & \text{Mediano},1,01 \\ \text{Pessimista},1 & \text{Pessimista},0,99 & \text{Pessimista},1,01 \\ \text{Otimista},1 & \text{Otimista},0,99 & \text{Otimista},1,01 \end{vmatrix} \quad (1)$$

Para cada elemento da matriz representada em (1), foram estimados decendialmente (em intervalos de 10 dias), de 2018 a 2200, o FPE efetivamente distribuído, o FPE de referência e, finalmente, a participação de cada critério de distribuição do fundo. Essas

estimativas são representadas formalmente a seguir:

$$FPE_{a,m,d}^e = FPE_{(a-1),m,d}^e \times (1 + PIB_a) \times \left(1 + \frac{IPCA_{a,m,d}}{IPCA_{(a-1),m,d}}\right) \times \varepsilon \quad (2)$$

Na qual:

FPE^e – FPE efetivamente distribuído

a – subscrito que faz referência ao ano da variável (de 2015 a 2200)

m – subscrito que faz referência ao mês da variável (de 1 a 12)

d – subscrito que faz referência ao decêndio da variável (1, 2 ou 3)

PIB – taxa de crescimento real do PIB

$IPCA$ – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ε – elasticidade da arrecadação tributária com relação ao PIB

$$FPE_{a,m,d}^r = FPE_{2015,m,d}^e \times (0,75 \times (1 + PIB^*)) \times (1 + IPCA^*) \quad (3)$$

$$PIB^* = \begin{cases} PIB_{(a-3)}, & \text{se } m \leq 11 \\ PIB_{(a-2)}, & \text{se } m = 12 \end{cases} \quad (3.1)$$

$$IPCA^* = \begin{cases} \frac{IPCA_{a,(m-2),d}}{IPCA_{2015,(m-1),d}}, & \text{se } d = 1 \text{ e } m \geq 3 \\ \frac{IPCA_{a,(m-1),d}}{IPCA_{2015,(m-1),d}}, & \text{se } d \geq 2 \text{ e } m \geq 2 \\ \frac{IPCA_{(a-1),(m+10),d}}{IPCA_{2015,(m-1),d}}, & \text{se } d = 1 \text{ e } m \leq 2 \\ \frac{IPCA_{(a-1),(m+11),d}}{IPCA_{2015,(m-1),d}}, & \text{se } d \geq 2 \text{ e } m = 1 \end{cases} \quad (3.2)$$

Na qual:

FPE^r – FPE de referência

PIB^* – taxa de crescimento real do PIB condicional

$IPCA^*$ – Índice de Preços ao Consumidor Amplo condicional

$$LC62_89_{a,m,d} = \begin{cases} \frac{FPE_{a,m,d}^r}{FPE_{a,m,d}^e}, & \text{se } FPE_{a,m,d}^r < FPE_{a,m,d}^e \\ 1, & \text{se } FPE_{a,m,d}^r \geq FPE_{a,m,d}^e \end{cases} \quad (4)$$

$$LC143_13_{a,m,d} = \begin{cases} \frac{(FPE_{a,m,d}^e - FPE_{a,m,d}^r)}{FPE_{a,m,d}^e}, & \text{se } FPE_{a,m,d}^r < FPE_{a,m,d}^e \\ 0, & \text{se } FPE_{a,m,d}^r \geq FPE_{a,m,d}^e \end{cases} \quad (5)$$

Na qual:

$LC62_89$ – participação do critério estático (dado pela LC 62/89) no rateio do FPE

$LC143_13$ – participação do critério dinâmico (dado pela LC 143/13) no rateio do FPE

A partir dos resultados absolutos (medidos em R\$) do FPE distribuído decencionalmente sob cada um dos critérios, é possível fazer uma agregação para obter os resultados absoluto e relativo anuais, facilitando a sua análise.

Convém destacar que, apesar da aparente complexidade do cálculo apresentado acima, o procedimento da estimativa é relativamente simples. No caso específico do FPE de referência, foi preciso fazer o cálculo seguindo estritamente a normatização estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (2015), que fixou e especificou as regras previstas na LC 143/13, quais sejam: 1) utilizar a variação real do PIB consolidado mais atualizada – normalmente divulgada em novembro de cada ano com uma defasagem de três anos, por se tratar de um dado definitivo; e 2) utilizar a variação acumulada do IPCA entre o período anterior ao mês corrente e o mês correspondente de 2015 para as distribuições do segundo e do terceiro decêndio do mês corrente e do primeiro decêndio do mês seguinte.

Uma vez que a apuração do FPE de referência sempre depende do FPE efetivamente distribuído em 2015 na frequência decencional, esse dado também se fez necessário para as simulações. Já o FPE efetivamente distribuído de 2018 em diante depende indiretamente do FPE efetivamente distribuído em 2017 na frequência decencional – dado que também foi incluso nas simulações. Em ambos os casos, os dados foram fornecidos pela STN por meio da Lei de Acesso à Informação, haja vista que estes não estavam disponíveis no portal da instituição na frequência (decêndio) necessária.

RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES

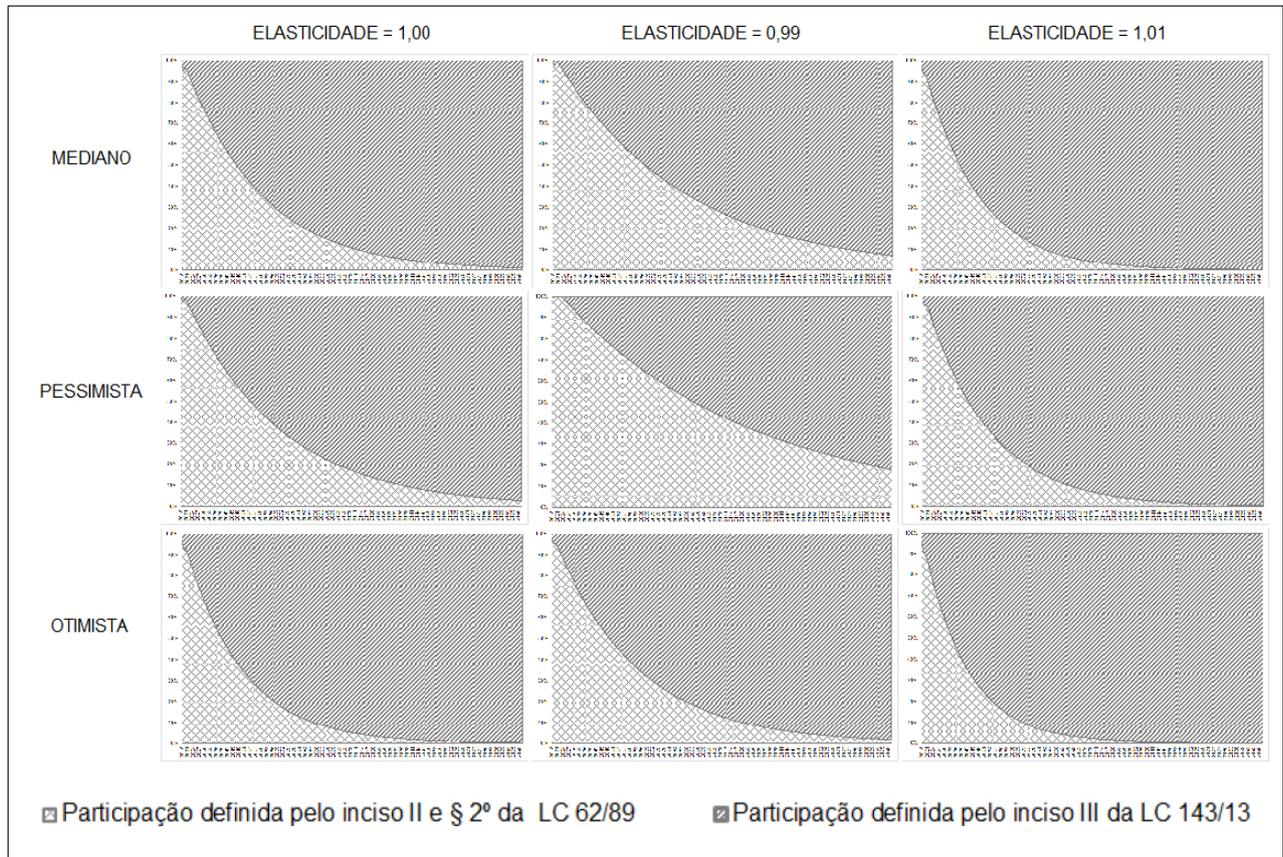
Como as simulações foram aplicadas a um espaço temporal muito amplo, seria improdutivo apresentar os resultados detalhados em formato de tabela. Por isso, esta seção optou por resumir os principais resultados em alguns gráficos, com o objetivo de facilitar o entendimento da análise.

O Gráfico 1 mostra como se comportaria a participação dos dois critérios de distribuição do FPE (estático e dinâmico) ao longo do tempo, considerando todos os cenários possíveis (nove, no total). Com o intuito de permitir uma melhor visualização dos resultados e facilitar a sua comparação, as nove simulações foram dispostas nesse gráfico, em um formato de matriz equivalente à apresentada na equação (1) da metodologia – ou seja, com os cenários macroeconômicos nas linhas e as possibilidades de elasticidade nas colunas.

Em todas as nove figuras, o eixo vertical varia de 0% a 100%, e o eixo horizontal varia de 2018 a 2200 – isto é, o Gráfico 1 mostra o quanto cada critério representa da distribuição do fundo para cada ano projetado. Quanto maior a área azul, mais tempo se leva para o FPE atingir a plenitude (100%) do critério dinâmico. Opostamente, quando maior a área vermelha, menos tempo se leva para o critério dinâmico ser predominante.

Como era de se esperar, os resultados mais favoráveis – isto é, aqueles nos quais a utilização plena do critério dinâmico seria atingida mais rapidamente – dão-se quando há maior crescimento econômico, menor inflação e elasticidade da arrecadação com relação ao produto maior que a unidade. O melhor resultado pode ser observado no elemento “Otimista, 1,01” (equivalente ao elemento a₃₃ de uma matriz genérica) da matriz gráfica apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1. Evolução anual simulada da participação dos diferentes critérios de rateio do FPE por cenário – 2018/2200



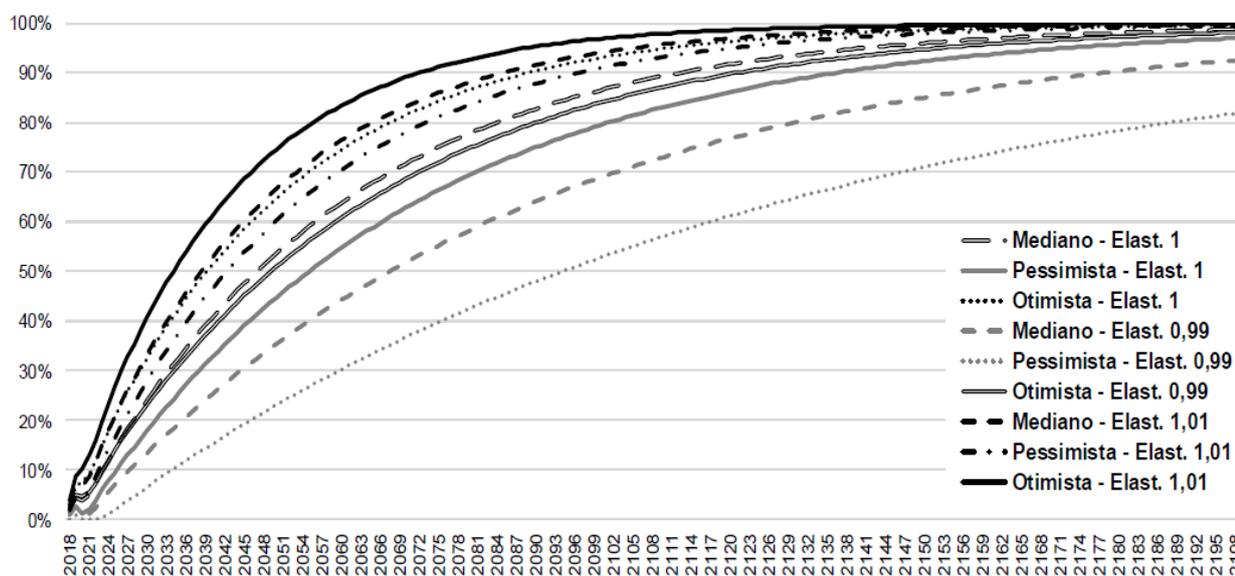
Fontes primárias: CNT/IBGE, IPCA/IBGE, FOCUS/Bacen e FPE Decendial/STN. Nota: Percentual de participação plotado no eixo vertical e anos plotados no eixo horizontal.

Por outro lado, os piores resultados ocorrem com menor crescimento econômico, maior inflação e elasticidade da arrecadação com relação ao produto menor que a unidade. O pior resultado pode ser observado no elemento “Pessimista, 0,99” (equivalente ao elemento `a_22` de uma matriz genérica) da matriz gráfica apresentada no Gráfico 1.

De uma forma geral e independentemente

do cenário que se escolha, o que é possível observar é a necessidade de um dilatado espaço de tempo para que a regra da LC 62/89 passe a ser pouco significativa. Mesmo no cenário mais favorável, seriam necessários 109 anos (2126) para que o critério dinâmico atingisse 99% de representatividade. O Gráfico 2, que mostra a evolução da participação do critério dinâmico para todos os cenários ao longo do tempo, deixa isso bastante claro.

Gráfico 2. Participação definida pelo inciso III da LC n. 143/2013 – Comparação de cenários – 2018/2200



Fontes primárias: CNT/IBGE, IPCA/IBGE, FOCUS/Bacen e FPE Decendial/STN.

A trajetória das curvas do Gráfico 2 mostra o quão lenta pode ser a transição da regra criada pelos congressistas com a LC 143/13. Olhando um cenário intermediário (conservador), com projeção de ambiente macroeconômico mediano e elasticidade unitária, apenas em 2200 o critério de partilha do FPE previsto no inciso III da LC 143/13 atingiria uma participação próxima de 99%. Isto é, seriam necessários 183 anos para que o critério dinâmico alcançasse sua plenitude. A despeito disso, em aproximadamente 30 anos (2047), já seria possível sentir um efeito mais significativo da referida regra, haja vista que ela passaria a representar mais da metade da distribuição do fundo.

Ainda assim, o intervalo de tempo de transição em qualquer simulação é elevado ao ponto de fazer pouco sentido acreditar que a LC 143/13 não venha a ser alterada an-

tes que a transição se complete plenamente. Em outras palavras, é mais fácil esperar que a regra de partilha seja alterada voluntariamente pelo Congresso do que observar, na prática, a completa transição do critério estático para o critério dinâmico. Apenas a título de comparação, a partir da proclamação da república, em um intervalo de 100 anos (1889-1988), o Brasil teve seis Constituições diferentes (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988). O que poderia nos fazer acreditar que uma LC desse tipo (sobre repartição horizontal de recursos na Federação) vigoraria por mais de 100 anos?

Com efeito, essa transição, provavelmente, não será completa, de fato. O percentual de representatividade de cada critério de partilha é outro aspecto interessante, nesse caso. Seguindo a regra de cálculo prevista na LC 143/13, o critério dinâmico de rateio,

baseado na população e no inverso da renda per capita, não atingirá precisamente 100% da distribuição, haja vista que, a partir de determinado momento, o FPE de referência passaria a servir como um balizador do montante a ser distribuído segundo o critério estático da LC 62/89. Isto é, o peso do FPE de referência é decadente ao longo do tempo, mas não se dissipa, sempre mantém um resíduo. Dessa forma, enquanto vigorar tal regulamento, sempre haverá um resquício daquele critério estático que foi julgado inconstitucional pelo STF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da simulação da aplicação da LC 143/13 sobre determinados cenários macroeconômicos futuros, este artigo procurou avaliar a eficácia da nova regra de distribuição do FPE, determinada pela referida lei, em buscar uma partição de recursos mais contemporânea e condizente com a realidade socioeconômica e fiscal dos estados, atendendo, assim, plenamente a demanda do STF.

Buscando incorporar as mais distintas situações conjunturais, os resultados mostraram que, de uma forma geral, no curto e médio prazos, a nova lei altera apenas marginalmente a distribuição do fundo entre os estados. O caráter dinâmico do critério de partilha previsto na LC 143/13 (relacionado à renda *per capita* e à população) só seria plenamente atingido com, pelo menos, um século de vigência da nova regra, mesmo considerando um cenário favorável, com elevado crescimento econômico, inflação baixa e elasticidade da tributação com relação ao produto superior à unidade. Se o cenário for alterado para um perfil mais

conservado (intermediário), essa transição poderia levar quase dois séculos. Os prazos são tão dilatados que é inviável imaginar que a LC vigoraria por tanto tempo.

Além do pouco razoável intervalo de tempo no qual continuaria vigorando o critério estático de distribuição da LC 62/89, cumpre salientar que, efetivamente, a regra que foi declarada inconstitucional pelo STF continuaria vigorando de modo residual para sempre, enquanto a LC 143/13 não fosse alterada. Não é por acaso que essa lei é alvo de muitas críticas pelos especialistas em contas públicas e já foi questionada judicialmente antes mesmo de entrar em vigor, a partir da ADI nº 5.069, impetrada pelo estado de Alagoas em 2013.

Sabe-se amplamente que a Federação brasileira tende mais à competição do que à cooperação e que conflitos entre seus entes são comuns. Nesse caso, o medo de perder participação no rateio do fundo fez com que os congressistas, ao aprovarem a LC 143/13, seguissem por um caminho menos incerto, no qual se estabeleceu um maior grau de previsibilidade do que ocorrerá com a partilha do fundo no curto prazo.

Em um momento de grave crise fiscal na Federação, no qual os governos subnacionais buscam recorrentemente mais recursos junto ao governo federal, a discussão acerca de uma melhor distribuição dos recursos do FPE (e também do FPM) parece oportuna – especialmente se essa discussão for inserida no contexto de uma reforma tributária. Ainda que a demanda por mais recursos direcionados aos estados e municípios seja justa – haja vista o crescimento significativo de suas competências e responsabilidades na

Federação – é inegável que há uma enorme heterogeneidade orçamentária entre as diferentes localidades, muito ocasionada pelas desigualdades econômicas, mas também pela distribuição inadequada das transferências governamentais redistributivas. Estas não contribuem para atenuar o desequilíbrio “natural”, passando à margem de um sistema de transferências que tenha uma preocupação mínima com a equalização fiscal.

O fato é que há um viés de foco, que ainda é direcionado quase exclusivamente para angariar receitas, deixando de lado o importante debate sobre a alocação dessas receitas. A crise fiscal, contudo, deveria mudar esse panorama, uma vez que, existindo poucas possibilidades de o governo central expandir o financiamento subnacional, o Congresso passaria (supostamente) a ser obrigado a discutir a divisão de receitas. Apesar disso, ainda que se discuta atualmente uma reforma tributária, não há qualquer menção a uma reforma no sistema de transferências redistributivas incondicionais.

REFERÊNCIAS

- Afonso, J. R. R., & Correia, C. B., Neto. (no prelo). *Fundo de Participação dos Estados e a ADI 875*.
- Arretche, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(40), 111-141. doi:10.1590/S0102-69091999000200009
- Arretche, M. (no prelo). *Sistema de transferências fiscais*.
- Baião, A. L. (2013). *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros* (Dissertação de mestrado). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10988>
- Boadway, R., & Shah, A. (Eds.). (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practice*. Washington, USA: World Bank.
- Castro, K. P., & Lima, A. C. C. (2017, Outubro). *Avaliação da distribuição do FPM: Uma aplicação da teoria dos conjuntos fuzzy para os municípios de Minas Gerais*. Artigo apresentado no 30º Encontro Nacional da ABER. Universidade de São Paulo, São Paulo, SP. Recuperado de http://siscone.v.com.br/Uploads/ENABER17/Trab01570035492017009_000000.pdf
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2010). *Desigualdade regional recente: Uma nota a partir de dados estaduais*. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6587
- Lassance, A. (2012). Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. In P. T. Linhares, C. C. Mendes, & A. Lassance (Orgs.), *Federalismo à brasileira: Questões para discussão* (pp. 23-36). Brasília, DF: IPEA.
- Martinez-Vazquez, J., & Searle, B. (Eds.). (2007). *Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers*. New York, USA: Springer.
- Mendes, M. (2012). Fundo de Participação dos Estados: Sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. In P. T. Linhares, C. C. Mendes, & A. Lassance

ce (Orgs.), *Federalismo à brasileira: Questões para discussão* (pp. 149-166). Brasília, DF: IPEA.

Mendes, M. (2016). Os conflitos federativos na democracia brasileira. In F. Salto & M. Almeida (Orgs.), *Finanças públicas: Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade* (pp. 283-304). Rio de Janeiro, RJ: Record.

Mendonça, M. J., & Medrano, L. A. (2016). *Elasticidade-Renda da arrecadação tributária federal*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/160816_cc32_nt_elasticidade_renda_arrecadacao_tributaria_federal.pdf

Mora, M. (2016). *Evolução recente da dívida estadual*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27458

Nasser, B. (2000). Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista do BNDES*, 7(14), 145-178.

Prado, S. (2012). *FPE – Equalização estadual no Brasil: Alternativas e simulações para reforma*. Rio de Janeiro, RJ: FGV Projetos.

Rezende, F. (2010). Federalismo fiscal: Em busca de um novo modelo. In R. P. Oliveira & W. Santana (Orgs.), *Educação e federalismo no Brasil: Combater as desigualdades, garantir a diversidade* (pp. 71-88). Brasília, DF: Unesco.

Ribeiro, L. (2016). *Sobre arrecadação e atividade econômica*. Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia. Recu-

perado de <http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C5519A54780152186DC8090D2A>

Salto, F. S. (2013). *A economia política das transferências fiscais no Brasil: O Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?* (Dissertação de mestrado). Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10635>

Secretaria do Tesouro Nacional. (2017). *O que você precisa saber sobre transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE*. Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf

Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). *Comunicado Decendial: FPM/FPE/IPI-Exp/FUNDEB – 1º Decêndio de Fevereiro de 2018*. Recuperado de http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327857/pge_comunicado_decendial.pdf

Tribunal de Contas da União. (2015). *Instrução Normativa TCU nº 75, de 9.12.2015*. Recuperado de <http://www.ioonline.com.br/Repository/ConsultaDoc?guid=I269E3AE315054FD05330B5DE0ACD17&produto=iof>

Varsano, R. (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: Anotações e reflexões para futuras reformas*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Recuperado de http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3564