

Textos PARA Discussão

n. 5

MUDANÇAS NO CÁLCULO DO
RATEIO PARA O FPE: REDUÇÃO NAS
TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS
PARA O ESTADO DA BAHIA

MUDANÇAS NO CÁLCULO DO RATEIO PARA O FPE: REDUÇÃO NAS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA O ESTADO DA BAHIA

*Alex Gama Queiroz dos Santos**

*Urandi Roberto Paiva Freitas***

*Luiz Mário Ribeiro Vieira****

1. INTRODUÇÃO

Criado em 1965 para reduzir as disparidades regionais do país, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi incorporado pela Constituição de 1988 no Art. 159. Esse dispositivo determina que sejam destinados a esse fundo 21,5% da arrecadação, pela União, dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), e sua aplicação foi regulada pela Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989.

O fundo tem como objetivo principal redistribuir a arrecadação tributária em prol dos entes menos desenvolvidos em termos econômicos e sociais. Em última instância, o fundo visa estabelecer o equilíbrio socioeconômico entre os estados federados. Em razão disso, a lei estabeleceu coeficientes fixos¹ para cada estado, destinando 85% dos recursos envolvidos para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e 15% para as regiões Sudeste e Sul. Os critérios utilizados, atualmente, são: área de cada estado (com peso de 5%), e população e o inverso da renda per capita de cada estado (com peso de 95%).

Sendo o FPE um fundo financeiro, que apenas redistribui entre as regiões e os estados parte dos recursos arrecadados pela União, logicamente, a única forma de tentar atingir seu objetivo – equalizar as disparidades regionais – é destinar maior volume de recursos para as regiões mais carentes (COUTINHO, 1997). Como existe uma clara relação entre o volume de riquezas produzido em cada região e o montante de tributos ali arrecadado, a destinação de maior volume de recursos para as regiões mais carentes – como é feito pelo FPE, cuja principal base de distribuição é o inverso da renda per capita da região – implica, automaticamente, uma distribuição em sentido inverso ao da arrecadação própria de cada estado.

Em 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, dos critérios de repartição dos recursos do fundo aos 27 estados estabelecidos em dispositivos da Lei Complementar n.º 62, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012.

* Economista pela UCSal; mestre em Economia pela UFBA; técnico da Coordenação de Estatística da SEI; professor de Finanças e Economia da Unime e Famec. alexqueiroz@sei.ba.gov.br

** Economista pela UFBA; mestre em Economia pela UFBA; coordenador de Estatística da SEI; professor de Estatística e Econometria da Unifacs. urandifreitas@sei.ba.gov.br

*** Engenheiro civil pela UFBA; mestre em Economia pela UFBA; coordenador de Acompanhamento Conjuntural da SEI.

¹ Uma discussão que deve ser levantada sobre a forma vigente do rateio do FPE é que seus critérios são fixos, não consideram ou não incorporam as alterações de população e as variações de renda per capita das regiões no decorrer do tempo. Isso pode levar o fundo a se distanciar do seu objetivo principal (AFONSO, 2010). A última alteração do percentual de destinação de recursos para composição do FPE ocorreu em 1993, ainda como resultado das disposições da Constituição de 1988, que determinou a elevação do percentual de 14% para os 21,5% que vigoram atualmente.

O critério de rateio do FPE passou mais de duas décadas estático, ignorando que as economias das diferentes regiões, estados e localidades evoluíram de forma muito diferenciada, como é natural. Essa constatação é derivada da expansão da fronteira agrícola, da forte dinâmica dos serviços e da desconcentração da indústria. Ou seja, várias mudanças ocorreram na economia e na sociedade e são ignoradas pelo mecanismo que deveria fechar a equação fiscal. O FPE, do ponto de vista da equalização horizontal, visa distribuir recursos para os estados que arrecadam menos que os demais.

Diante dessa situação, o Congresso se mobilizou, apresentando alguns projetos de lei, sendo mais inovador o Projeto de Lei 289/2011, do senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), que define como critérios de repartição do FPE o Índice de Desenvolvimento Humano de cada estado, a renda per capita, a população, a superfície territorial, o Produto Interno Bruto e a disponibilidade de saneamento básico (por esse critério, quanto piores forem as condições de saneamento, tanto maior será a participação).

Com base em duas propostas, fizeram-se algumas simulações em relação aos valores que passariam a receber estados e regiões, comparando-se com a situação atual. Ou seja, quem ganha e quem perde, caso esse projeto de lei seja aprovado na íntegra (ver resultados nas tabelas em anexo).

2. ANÁLISE DOS PROJETOS

Em 2010, dos R\$ 48 bilhões da União destinados aos estados, a Região Nordeste ficou com 52%, cerca de R\$ 25,5 bilhões, sendo que o estado da Bahia foi o mais favorecido, com cerca de R\$ 4,5 bilhões, ou seja, 9,4% do total de todos os recursos destinados pela União.

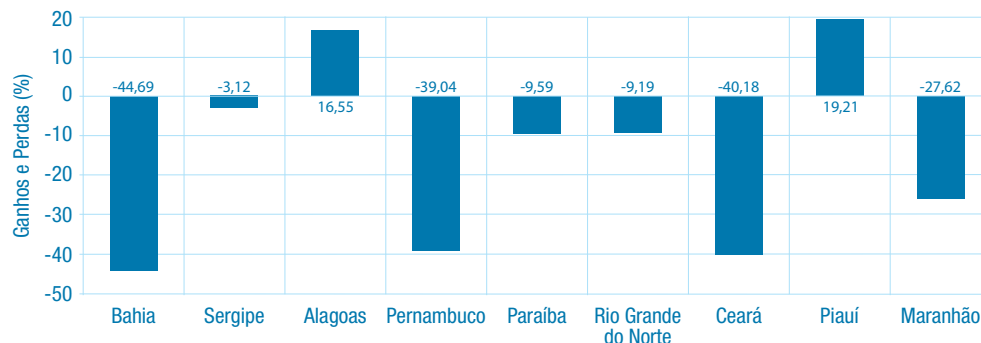
A nova fórmula de cálculo baseada no Projeto de Lei Complementar 289/2011 contempla, além das variáveis supracitadas, a razão inversa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, para minimizar as variações bruscas de cotas, a razão direta entre os estados mais populosos. O projeto buscou incorporar também o critério já proposto no Projeto de Lei Complementar 351, de 2002, do chamado FPE verde, como forma de compensar as unidades federadas que cedem parte de seus territórios para reservas ambientais ou indígenas.

O fato é que, pela nova proposta de cálculo, utilizando os dados de 2010 para simulação, os critérios de rateio privilegiam unidades da Federação com maior pujança econômica. Assim, São Paulo², Rio de Janeiro e Distrito Federal sairiam ganhando, respectivamente, 127%, 45% e 32% em receitas, em relação à forma de cálculo vigente. Esses estados, de acordo com o critério de rateio atual, já apresentam uma alta razão ICMS/FPE – 158, 27, 12, respectivamente –, o que evidencia claramente que eles são menos dependentes das transferências constitucionais vis-à-vis as outras unidades da Federação.

A Região Nordeste seria a mais prejudicada, com uma perda de cerca de 11% das receitas do novo FPE. Os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão teriam reduções substanciais, de aproximadamente 45%, 40%, 39% e 28%, respectivamente. Neste contexto, chama a atenção o estado da Bahia, que perderia cerca de

² Chama a atenção o estado de São Paulo, que, pela lei vigente, sairia de um ganho de R\$ 487 milhões para R\$ 1,1 bilhão. Ou seja, pela Lei Complementar 289/2011, o estado mais rico do Brasil mais que dobraria os recursos recebidos via FPE.

R\$ 2 bilhões e enfrentaria sérios problemas de caixa no futuro, sendo o estado da Federação mais prejudicado com a introdução dos novos critérios de rateio.

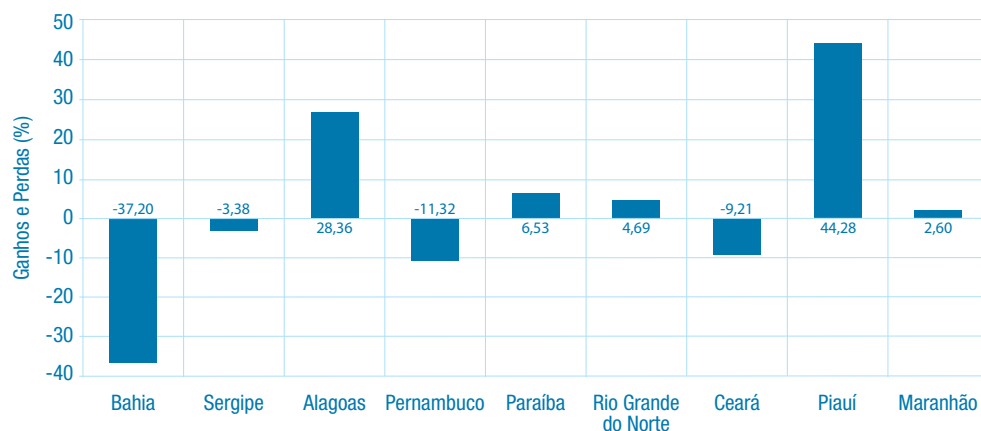


Região Nordeste – Projeto de Lei 289/2011

Fonte: Elaboração própria.

Também há o Projeto de Lei Complementar 192/2011, da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), que define o seguinte critério de repartição: 80% para as unidades da Federação que apresentam renda per capita inferior à média nacional, 10% para as unidades da Federação que apresentam renda per capita igual ou superior à média nacional, 8%, em partes iguais, para as cinco unidades da Federação com maior população e que preencham o primeiro critério de repartição, e os 2% restantes para as unidades da Federação que abriguem áreas de conservação ambiental e terras indígenas.

No Projeto de Lei Complementar 192/2011, o Nordeste perderia apenas 1,3% das receitas do novo FPE. Estados como Bahia, Ceará, Pernambuco e Sergipe perderiam, respectivamente, 37%, 9%, 11% e 3%. Nesta proposta, a Região Nordeste amenizaria os seus prejuízos quando comparados com os do projeto anterior.



Região Nordeste – Projeto de Lei 192/2011

Fonte: Elaboração própria.

Em termos absolutos, para dados de 2010, as perdas do estado da Bahia, tanto pelo Projeto de Lei 289/2011 quanto pelo PL 192/2011, seriam, respectivamente, de R\$ 2 bilhões e R\$ 1,7 bilhão. Neste caso, as mudanças pelos dois critérios de repartição irão comprometer os resultados primários fiscais para os próximos anos. Conforme o Quadro 1, os estados que mais ganharam com as modificações do rateio apresentadas no Projeto de Lei 289/2011 foram São Paulo (127,02%), Mato Grosso do Sul (117,55%), Rondônia (87,27%), Roraima (74,86%) e Amazonas (71,54%).

Embora São Paulo seja o estado mais rico entre as unidades da Federação, com as mudanças no critério de rateio, será o mais beneficiado, caso esse projeto de lei seja aprovado no Congresso Nacional. Uma vez que essa metodologia contempla dados sobre IDH, renda per capita, população, área territorial e saneamento básico, muitos indicadores, quando são invertidos, apresentam os menores resultados no estado de São Paulo, por ter a maior população do Brasil.

Maiores ganhos	Estados	Ganhos (%)
1	São Paulo	127,02
2	Mato Grosso do Sul	117,55
3	Rondônia	87,27
4	Roraima	74,86
5	Amazonas	71,54

Quadro 1 – Maiores ganhos relativos do FPE por unidade da Federação pelo Projeto de Lei 289/2011

Fonte: Elaboração própria.

As maiores perdas relativas de transferência, pelo Projeto de Lei 289/2011, ficaram para os estados da Bahia (-44,69%), Ceará (-40,18%), Pernambuco (-39,04%), Tocantins (-34,02%) e Paraná (-33,66%).

O estado da Bahia, no modelo de rateio atual, é o que recebe o maior nível de transferência de recursos entre as unidades da Federação, sendo este valor de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões, maior que a totalidade das unidades das regiões Sudeste (R\$ 4,1 bilhões) e Sul (R\$ 3,2 bilhões).

Maiores perdas	Estados	Perdas (%)
1	Bahia	-44,69
2	Ceará	-40,18
3	Pernambuco	-39,04
4	Tocantins	-34,02
5	Paraná	-33,66

Quadro 2 – Maiores perdas relativas do FPE por unidade da Federação pelo Projeto de Lei 289/2011

Fonte: Elaboração própria.

Os estados mais beneficiados em termos relativos com o Projeto de Lei 192/2011 são Mato Grosso do Sul (138,67%), Roraima (51,97%), Piauí (44,28%), Distrito Federal (43,92%) e Rondônia (30,84%). Nesta metodologia de rateio, há os coeficientes fixos, que totalizam 98% dos recursos a serem distribuídos, mais um percentual de 2% referente ao coeficiente por categoria de área ocupada por unidades de conservação da natureza ou terras indígenas.

Maiores ganhos	Estados	Ganhos (%)
1	Mato Grosso do Sul	138,67
2	Roraima	51,97
3	Piauí	44,28
4	Distrito Federal	43,92
5	Rondônia	30,84

Quadro 3 – Maiores ganhos relativos do FPE por unidade da Federação pelo Projeto de Lei 192/2011

Fonte: Elaboração própria.

As unidades da Federação que terão as maiores perdas relativas de transferência do FPE com a implementação do Projeto de Lei 192/2011 são Paraná

(-51,18%), Rio Grande do Sul (-40,71%), Bahia (-37,20%), Mato Grosso (-36,63%) e Minas Gerais (-28,88%).

Maiores perdas	Estados	Perdas (%)
1	Paraná	-51,18
2	Rio Grande do Sul	-40,71
3	Bahia	-37,20
4	Mato Grosso	-36,63
5	Minas Gerais	-28,88

Quadro 4 – Maiores perdas relativas do FPE por unidade da Federação pelo Projeto de Lei 192/2011

Fonte: Elaboração própria.

Analisando-se os resultados fiscais primários, com base em dados de 2010, pode-se observar que atualmente o estado da Bahia tem um superávit de aproximadamente R\$ 191 milhões. Com a aprovação do Projeto de Lei 289/2011, haverá um déficit fiscal primário de aproximadamente R\$ 1,86 bilhão. Caso seja implementado o PL 192/2011, o déficit seria menor, no valor R\$ 1,5 bilhão.

(Valores em R\$ milhões)			
	FPE -2010 (atual)	FPE- Projeto de Lei 289/2011	FPE- Projeto de Lei 192 /2011
Receitas totais	24.859.188	22.810.745	23.154.329
Despesas totais	24.667.993	24.667.993	24.667.993
Resultado primário	191.195	-1.857.248	-1.513.664

Quadro 5 – Resultado fiscal primário

Fonte: Sicof/SAF/Copaf/Sefaz.

Em qualquer circunstância, o estado da Bahia teria perdas significativas de receita por transferência corrente, que poderiam comprometer os resultados fiscais para os próximos anos. Neste caso, para manter o resultado primário positivo, haveria redução em despesas correntes mediante um ajuste fiscal que poderia comprometer investimentos em setores estratégicos do estado.

A aplicação dos critérios de partilha do Projeto de Lei 289/2011 seria gradual, durante o período de cinco anos contados a partir do exercício de 2013, conforme o Art. 2 deste projeto. Após o ano de 2017, se manteria o critério de transferência decorrente da nova metodologia de partilha. Com base nos dados de 2010 (ver Quadro 6), o déficit fiscal do estado iria aumentar de forma gradativa até o ano de 2018, caso não ocorresse, nesse período, uma reforma tributária ou medidas compensatórias para que o estado mantivesse a mesma participação que tinha no fundo antes das mudanças dos critérios.

Ano	FPE (dados 2010)	Receita	Despesas	Resultado
2010	4.583.506	24.859.188	24.667.993	191.195
2013	4.378.662	24.654.344	24.667.993	-13.649
2014	4.173.817	24.449.499	24.667.993	-218.494
2015	3.764.129	24.039.811	24.667.993	-628.182
2016	3.354.440	23.630.122	24.667.993	-1.037.871
2017	2.944.752	23.220.434	24.667.993	-1.447.559
2018	2.535.063	22.810.745	24.667.993	-1.857.248

Quadro 6 – Resultado fiscal primário gradativo para o Projeto de Lei 289/2011 entre 2013 e 2018

Fonte: Elaboração própria.

Mendes (2011) apresenta cinco pontos de questionamento ao Projeto de Lei 289/2011, que podem ser argumentados. Primeiro, a separação dos estados em dois grupos – os que têm renda per capita acima e os que têm renda per capita abaixo da média nacional – pode levar a uma forte variação no indicador de transferência do FPE. Segundo, não há justificativa para a segmentação dos recursos nos valores de 80% e 10% para os dois grupos. Terceiro, o FPE influencia a renda per capita de alguns estados mais dependentes de recursos federais, fazendo com que gere um ciclo forte de variação dos coeficientes do FPE desses estados. Quarto, a utilização de áreas indígenas e de preservação ambiental como critério de rateio é passível de críticas, por não promover o desenvolvimento econômico e social, pois em muitas desses estados faltam investimentos em infraestrutura, saúde e educação, o que dificulta a formação do capital humano. O quinto e último argumento é que o uso do IDH pode ser questionado, uma vez que nem sempre reflete uma realidade socioeconômica regional, por ser um índice que tem como referência padrões internacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acredita-se que os novos métodos de rateio dos projetos de lei 289/2011 e 192/2011 vão na contramão dos objetivos constitucionais propostos pelo FPE, na medida em que beneficiam unidades da Federação que possuem um amplo poder de arrecadação, ampliando ainda mais os desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões. Obviamente, o equilíbrio socioeconômico, objetivo do FPE, estabelecido no Artigo 161 da CF/88, para ser alcançado, depende de uma série de políticas de desenvolvimento regional e de descentralização do desenvolvimento que busquem, no longo prazo, a redução das desigualdades entre as regiões. O FPE é apenas um dos instrumentos que devem compor esse conjunto de políticas.

A utilização de coeficiente fixo para cada estado no cálculo do FPE, conforme o Projeto de Lei 192/2011, pode trazer desvantagens, pois a metodologia tende a ficar defasada, uma vez que dados econômicos e sociais são dinâmicos e podem sofrer forte variação com o passar do tempo. Os critérios de rateio devem sempre ser revistos, para que não gerem desigualdades econômicas entre estados e regiões.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. FPE: rateio sem critério. Brasília : Instituto Brasiliense de Direito Público, 2010. (Observatório da Jurisdição Constitucional, v. 3).

BRASIL. Projeto de Lei do Senado N° 192, de 2011. Senadora Vanessa Grazziotin. [Brasília], 2011a.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado N° 289, de 2011. Senador Randolfe Rodrigues. [Brasília], 2011b.

COUTINHO, M. *Equilíbrio federativo*. São Paulo: UNICAMP – Instituto de Economia, 1997.

MENDES, M. *Fundos de Participação dos Estados*: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. [Brasília]: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011. (Texto para discussão, 96).

ANEXOS

Repartição do FPE por Unidade da Federação – projeto de lei 289/2011

R\$ milhão							
Regiões / estados	FPE-2010	Participação dos estados (%)	ICMS/FPE	Simulação 2010 (novos critérios)	Participação dos estados (%) (novos critérios)	Ganhos e Perdas (%)	Ganhos e perdas (em R\$)
NORTE	12.376.423	25,37	-	16.063.159	32,93	7,56	3.686.736
Rondônia	1.373.462	2,82	1,26	2.572.092	5,27	87,27	1.198.630
Acre	1.668.778	3,42	0,27	2.430.515	4,98	45,65	761.737
Amazonas	1.361.169	2,79	3,52	2.335.006	4,79	71,54	973.837
Roraima	1.210.096	2,48	0,26	2.116.008	4,34	74,86	905.912
Pará	2.981.460	6,11	1,44	2.969.762	6,09	-0,39	(11.698)
Amapá	1.664.388	3,41	0,22	2.242.876	4,60	34,76	578.488
Tocantins	2.117.070	4,34	0,42	1.396.900	2,86	-34,02	(720.170)
NORDESTE	25.587.820	52,46	-	20.080.953	41,17	-11,29	-5.506.867
Maranhão	3.521.069	7,22	0,69	2.548.687	5,22	-27,62	(972.382)
Piauí	2.107.997	4,32	0,52	2.512.847	5,15	19,21	404.850
Ceará	3.578.971	7,34	1,35	2.141.040	4,39	-40,18	(1.437.931)
Rio Grande do Norte	2.037.997	4,18	1,15	1.850.700	3,79	-9,19	(187.297)
Paraíba	2.336.046	4,79	0,85	2.111.958	4,33	-9,59	(224.088)
Pernambuco	3.365.947	6,90	1,89	2.051.729	4,21	-39,04	(1.314.218)
Alagoas	2.029.314	4,16	0,81	2.365.173	4,85	16,55	335.859
Sergipe	2.026.973	4,16	0,69	1.963.756	4,03	-3,12	(63.217)
Bahia	4.583.506	9,40	2,26	2.535.063	5,20	-44,69	(2.048.443)
SUDESTE	4.137.653	8,48	-	5.095.502	10,45	1,96	957.849
Minas Gerais	2.172.924	4,45	10,78	2.158.547	4,43	-0,66	(14.377)
Espírito Santo	731.706	1,50	9,82	744.775	1,53	1,79	13.069
Rio de Janeiro	745.219	1,53	27,32	1.084.745	2,22	45,56	339.526
São Paulo	487.804	1,00	158,43	1.107.435	2,27	127,02	619.631
SUL	3.179.410	6,52	-	2.538.535	5,20	-1,31	-640.875
Paraná	1.406.437	2,88	8,64	932.975	1,91	-33,66	(473.462)
Santa Catarina	624.292	1,28	9,69	696.257	1,43	11,53	71.965
Rio Grande do Sul	1.148.681	2,35	13,15	909.303	1,86	-20,84	(239.378)
CENTRO-OESTE	3.499.116	7,17	-	5.002.276	10,25	3,08	1.503.160
Mato Grosso do Sul	649.755	1,33	6,56	1.413.518	2,90	117,55	763.763
Mato Grosso	1.125.803	2,31	3,80	1.744.342	3,58	54,94	618.539
Goiás	1.386.876	2,84	4,75	1.399.742	2,87	0,93	12.866
Distrito Federal	336.682	0,69	12,41	444.674	0,91	32,08	107.992
Brasil	48.780.422	100	4,64	48.780.425	100	0,000	-

Fonte: Elaboração própria.

Repartição do FPE por Unidade da Federação – projeto de lei 192/2011

R\$ Milhão							
Regiões / estados	FPE-2010	Participação dos estados (%)	ICMS/FPE	Simulação 2010 (novos critérios)	Participação dos estados (%) (novos critérios)	Ganhos e perdas (%)	Ganhos e perdas (em R\$)
NORTE	12.376.423	25,37	-	14.055.162	28,81	3,44	1.678.739
Rondônia	1.373.462	2,82	1,26	1.796.991	3,68	30,84	423.529
Acre	1.668.778	3,42	0,27	2.012.617	4,13	20,60	343.839
Amazonas	1.361.169	2,79	3,52	1.585.967	3,25	16,52	224.798
Roraima	1.210.096	2,48	0,26	1.838.926	3,77	51,97	628.830
Pará	2.981.460	6,11	1,44	3.048.924	6,25	2,26	67.464
Amapá	1.664.388	3,41	0,22	1.854.894	3,80	11,45	190.506
Tocantins	2.117.070	4,34	0,42	1.916.843	3,93	-9,46	(200.227)
NORDESTE	25.587.820	52,46	-	24.952.621	51,15	-1,30	-635.199
Maranhão	3.521.069	7,22	0,69	3.612.695	7,41	2,60	91.626
Piauí	2.107.997	4,32	0,52	3.041.395	6,23	44,28	933.398
Ceará	3.578.971	7,34	1,35	3.249.378	6,66	-9,21	(329.593)
Rio Grande do Norte	2.037.997	4,18	1,15	2.133.526	4,37	4,69	95.529
Paraíba	2.336.046	4,79	0,85	2.488.550	5,10	6,53	152.504
Pernambuco	3.365.947	6,90	1,89	2.985.037	6,12	-11,32	(380.910)
Alagoas	2.029.314	4,16	0,81	2.604.842	5,34	28,36	575.528
Sergipe	2.026.973	4,16	0,69	1.958.551	4,02	-3,38	(68.422)
Bahia	4.583.506	9,40	2,26	2.878.647	5,90	-37,20	(1.704.859)
SUDESTE	4.137.653	8,48	-	3.402.159	6,97	-1,51	-735.494
Minas Gerais	2.172.924	4,45	10,78	1.545.429	3,17	-28,88	(627.495)
Espírito Santo	731.706	1,50	9,82	652.991	1,34	-10,76	(78.715)
Rio de Janeiro	745.219	1,53	27,32	622.065	1,28	-16,53	(123.154)
São Paulo	487.804	1,00	158,43	581.674	1,19	19,24	93.870
SUL	3.179.410	6,52	-	2.007.430	4,12	-2,40	-1.171.980
Paraná	1.406.437	2,88	8,64	686.601	1,41	-51,18	(719.836)
Santa Catarina	624.292	1,28	9,69	639.772	1,31	2,48	15.480
Rio Grande do Sul	1.148.681	2,35	13,15	681.057	1,40	-40,71	(467.624)
CENTRO-OESTE	3.499.116	7,17	-	4.363.052	8,94	1,77	863.936
Mato Grosso do Sul	649.755	1,33	6,56	1.550.795	3,18	138,67	901.040
Mato Grosso	1.125.803	2,31	3,80	713.381	1,46	-36,63	(412.422)
Goiás	1.386.876	2,84	4,75	1.614.307	3,31	16,40	227.431
Distrito Federal	336.682	0,69	12,41	484.569	0,99	43,92	147.887
Brasil	48.780.422	100	4,64	48.780.422	100	-	-

Fonte: Elaboração própria.