



O Fundo de Participação dos Estados: a tentativa de reduzir as desigualdades regionais e a difícil questão da repartição das receitas tributárias no Brasil.¹

André MAIOLI; Julierme TOSTA; Luana COUTINHO; Marcus RANGEL; Mirian SANTOS²

Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ)

RESUMO: A finalidade do trabalho é discutir o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), que deve sofrer mudanças no critério de distribuição a partir de 2013 em função de uma decisão recente do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, a partir de uma pesquisa bibliográfica aborda assuntos como o subdesenvolvimento e as políticas de desenvolvimento regionais no Brasil; a questão federativa no Brasil; origens, base legal e fatores políticos do FPE; e as rivalidades regionais nas questões tributárias. Todos os esforços dessa pesquisa têm como objetivo agregar valor a discussão sobre esse tema de forma que seja possível demonstrar que o FPE até o momento não atingiu um de seus principais objetivos, a saber, reduzir as desigualdades regionais e que, além de novos critérios de distribuição, é preciso que existam mecanismos de controle e avaliação permanente quanto à eficácia do repasse dos recursos do fundo para que ele não se configure uma mera distribuição financeira.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo, Subdesenvolvimento, Repartição Tributária.

JEL CLASSIFICATION: H77, H23, O15.

1. Introdução

O tema central é o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE). A concepção do trabalho surgiu a partir das discussões acerca da mudança na forma de distribuição do Fundo, determinada pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão baseou-se na interpretação que uma forma de distribuição que permanece inalterada – baseada em coeficientes fixos – não constitui uma forma legítima de rateio. Diante disso, os Estados tem se movimentado no Congresso Nacional mediante suas bancadas – e no âmbito das Fazendas estaduais – para acompanhar e, se possível, propor outra forma de distribuição que não comprometa as finanças estaduais, tendo em vista a importância que o FPE tem no bolo tributário dos entes estaduais. Ao final de 2010, no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Espírito Santo, um grupo de estudo foi formado para acompanhar a elaboração desta nova forma de rateio com objetivo de mensurar possíveis impactos sobre as finanças do Estado. Este texto reflete o resultado dos estudos do grupo. O objetivo é mostrar que o FPE não é simplesmente um mecanismo de repartição tributária no âmbito Federalismo Fiscal. Também é uma clara política de redirecionamento de renda entre as regiões do Brasil. Na tentativa de

¹ Artigo submetido à ÁREA N.08 (Temas Gerais em Economia) do *II Encontro de Economia do Espírito Santo*.

² Consultores do Executivo do Estado do Espírito Santo. Correios eletrônicos: amaioli@sefaz.es.gov.br; jtosta@sefaz.es.gov.br; mrangel@sefaz.es.gov.br; mbsantos@sefaz.es.gov.br; lcoutinho@sefaz.es.gov.br.



provar essa afirmação é necessário ir à criação do Fundo. A intenção foi compreender como o instrumento esteve associado às discussões acerca do Subdesenvolvimento no Brasil – e subdesenvolvimento de certas regiões brasileiras – e atrelado às primeiras Políticas de Desenvolvimento Regionais.

Em segundo lugar, a nosso ver, a compreensão do problema também passa pela tênue questão federativa no Brasil. Em diversos momentos históricos a repartição dos recursos tributários volta à tona, ora pendendo para maior concentração de recursos na esfera do poder central (a União), ora para uma maior descentralização dos recursos, quando os Estados são fortes o suficiente para se impor perante a União. Esta questão está posta novamente agora em torno das discussões sobre a reforma tributária – sobretudo na proposta de mudança da cobrança do ICMS – a distribuição do FPE e na questão dos royalties de petróleo da camada pré-sal. Por isso, entender o difícil arranjo federativo no Brasil constitui uma seção do trabalho.

O FPE, portanto, deve ser encarado no campo das políticas, ou melhor, das políticas de redistribuição de renda na federação. Podemos afirmar que desde a sua concepção possui este caráter, pois sempre houve dispositivos de redirecionamento dos recursos para determinadas regiões. E, logicamente, não deve pairar sobre uma política uma áurea misteriosa – ou um caráter imutável. Qualquer política deve ser medida pelos resultados que produz. A política será “boa” se os resultados forem “bons”³. Sendo assim, a última seção do trabalho procura identificar se o FPE tem conseguido, mediante a redistribuição dos recursos tributários, equiparar as condições de vida da população entre as regiões brasileiras.

Por fim, a conclusão do trabalho é o exercício de “alcançar o inalcançável”. O objetivo é determinar alguns princípios que poderiam orientar a distribuição dos recursos de forma que os seus objetivos – ou os objetivos que aparentemente sempre estiveram presentes ao longo de sua história – fossem de fato alcançados.

2. O subdesenvolvimento e a formulação das primeiras Políticas de Desenvolvimento Regionais no Brasil

Ao final da década de 50, ficaram evidentes as crescentes disparidades regionais. O país tinha passado durante os anos JK, mediante uma série de investimentos industriais, por um amplo processo de implantação de setores industriais de bens de capital e bens de consumo duráveis sofisticados, por exemplo, a indústria automobilística. Ademais, a criação da Petrobras em 1953 proporcionou um amplo avanço na produção de insumos estratégicos. Contudo, ficou evidente que os frutos do progresso haviam chegado a toda Nação. Nas periferias das grandes cidades o estigma da pobreza pairava e a miséria contrastava com a riqueza de outros, cada vez mais crescente. Nos cantões do Norte, Nordeste e Oeste do país economias voltadas à subsistência, principalmente, para a atividade extrativa e agropecuária, a despeito de algumas

³ Também na Política deve valer o princípio bíblico “pelos frutos vos conhecereis”. Entretanto, alguns se esquecem facilmente que qualquer política econômica, social, tributária e tantas outras, nunca deixam de ser políticas. E no campo das políticas – ou do poder propriamente dito – sempre existem interesses em jogo. O termo “bom” empregado entre aspas revela um problema que não é de fácil resolução. Uma política pode ser “boa” para alguns, e “má” para outros. Sendo assim, ao dizer que uma política é “boa” sempre temos que ter em mente a seguinte questão: é “boa” para quem? A que interessa? E não são questões fáceis de serem respondidas, a não ser por uma constatação simples e objetiva: que os maiores defensores de uma política devem ser os que mais ganham com ela.



indústrias de transformação nos centros urbanos. Isso levou a um amplo debate político sobre os rumos da nação. Tornava-se claro a enorme distância que separava os “Brasis”. Um, cuja dinâmica econômica e crescimento proporcionava considerável elevação da qualidade de vida, e outro, imerso na secular quietude e imobilidade dos sertões e veredas.

A CEPAL se tornaria naquele período um centro de debates sobre os aspectos teóricos e históricos do desenvolvimento e das raízes do subdesenvolvimento⁴. Entre os economistas da CEPAL, um notável nordestino, Celso Furtado, lançou-se a buscar as origens dessas desigualdades regionais. Na década de 1950, Furtado presidiu o Grupo Misto CEPAL-BNDES, que elaborou um estudo sobre a economia brasileira que serviria de base para o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Retornando ao Brasil, assumiu como diretor do BNDE e participou da criação, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A sua atuação política e sua vivência acadêmica fizeram-no escrever *Formação Econômica do Brasil*, obra em que buscava as causas do subdesenvolvimento brasileiro em uma visão da economia internacional baseada nas relações entre países centrais, industrializados, e países periféricos, agrícolas⁵. E não somente isso, mas, buscava encontrar as origens do parco desenvolvimento Nordestino a partir da dinâmica econômica histórica estabelecida entre uma larga faixa do sertão dedicada à pecuária – que em momentos de crise se voltava à subsistência – e o litoral voltado para a atividade açucareira de exportação.

Tal debate determinou um primeiro esforço governamental de formulação de Políticas de Desenvolvimento Regionais (PDRs). A criação da SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – em 1959, e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, SUDAM, em 1966, serviria como exemplo do compromisso do Estado Brasileiro em conduzir políticas econômicas capazes de promover o desenvolvimento industrial nestas regiões mediante incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados,

⁴ A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina, órgão das Nações Unidas criado em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – se tornaria naquele período um centro de debates sobre os aspectos teóricos e históricos do desenvolvimento e das raízes do subdesenvolvimento. Furtado foi um dos nomes mais proeminentes do grupo, junto com Raúl Prebisch.

⁵ Um defeito recorrente dos estudos econômicos – e outros ensaios jornalísticos e sociológicos – sobre o *subdesenvolvimento*, a distância que existe em termos de produção e distribuição de riqueza que separa regiões dentro de um mesmo espaço nacional, ou entre eles, é com frequência o de não levarem em conta as dimensões e as perspectivas históricas. Esse erro não foi cometido por Celso Furtado. Ele recorreu a elas como um exímio historiador.

A própria etimologia da palavra daria aos estudiosos do tema a pista necessária para a importância do conhecimento histórico na formulação de suas teorias. O conceito surgiu, ou se desenvolveu plenamente, a partir de meados do século XX se referindo aos países de industrialização retardatária cuja população tem um baixo nível de vida devido, entre outras coisas, à insuficiência da produção agrícola e ao fraco desenvolvimento da indústria – a exceção de algumas indústrias extrativas, parcialmente ou totalmente controladas por sociedades internacionais – e crescimento demográfico mais rápido que a progressão do rendimento nacional, repartido, além disso, de maneira muito desigual entre as diversas camadas da população. Em primeiro lugar, é preciso notar que o conceito só existe em termos comparativos, isto é, pela constatação objetiva de uma classificação de níveis de riqueza entre os espaços nacionais. Somente a partir da constatação de que existem países ricos, que é possível dizer que há países menos ricos ou pobres. Em segundo lugar, na medida em que o termo está intimamente ligado ao processo de industrialização dos países, ou mesmo da constituição e do desenvolvimento do capitalismo e a articulação que essa propagação provoca nas relações que estabelecem uns com os outros, o tempo deveria ser uma variável importante a ser considerada. Porém, ainda mais importante seria uma explicação de como se deu o processo de constituição e desenvolvimento capitalista para os diversos países. Em termos claros para Furtado é falsa a idéia de que o subdesenvolvimento seja uma etapa para o desenvolvimento, como podem sugerir os termos de país “emergente” e “em desenvolvimento”. Na verdade, o subdesenvolvimento é um processo estrutural específico e não uma fase pela qual tenham passado os países hoje considerados desenvolvidos. Entretanto, o que se tem visto, descontadas raríssimas exceções, são estudos rasos que tomam o desenvolvimento – e subdesenvolvimento – como fruto de políticas econômicas equivocadas, dos arranjos produtivos e dos ganhos de escala da aglomeração industrial em determinadas áreas. Isso explica tudo, menos o principal, ou seja, oferece uma explicação de que existem zonas ricas e outras pobres e a dinâmica existente entre elas. Alguns vão mais longe e constatarem acertadamente que tal dinâmica quase sempre amplia os diferenciais de riqueza existente entre elas. Porém, não conseguem explicar os porquês do próprio problema, as raízes do subdesenvolvimento e como foi possível a constituição de espaços regionais excessivamente ricos e outros excessivamente pobres. Atingem os sintomas, mas não vão as causas do problema. Somente através do conhecimento histórico é possível compreender a totalidade. É essencialmente a partir do conhecimento histórico que é possível compreender os “porquês” do desenvolvimento de alguns, frente ao subdesenvolvimento de outros. O tempo, nesse caso, como em muitos outros, é amigo da compreensão.



nacionais e internacionais. Para tanto, na década de 60 no âmbito das superintendências foram criados fundos, a saber, FINOR (Fundo de Investimento do Nordeste) e FINAM Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo FUNRES⁶, para aumentar a oferta de crédito e ampliar os investimentos em setores industriais nessas regiões.

Contudo, somente a partir da década de 70, sobretudo a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento PND's I e II, mediante pesados gastos federais em infra-estrutura econômica e social, algum êxito foi obtido em termos de desconcentração industrial com investimentos de grande porte sendo direcionados para outras regiões do país. No plano econômico, o objetivo seria completar a industrialização através da constituição de uma série de projetos de infraestrutura e insumos básicos. No plano político, a questão girava em torno da independência da Nação, aparente condição para superação do subdesenvolvimento. No aspecto espacial, a estratégia política de criar contrapesos à excessiva concentração industrial no eixo Rio/São Paulo/Belo Horizonte, com investimentos em plantas produtoras de insumos básicos – em particular, a petroquímica – nas demais regiões, teve alguma importância para o processo de desconcentração regional⁷. Neste período, o Espírito Santo foi beneficiado por uma série de investimentos efetuados pelo Estado e pela União nos setores energéticos, viário e portuário, e em gêneros industriais modernos, uma das frentes dos PNDs, cuja estratégia era dominar todo o ciclo produtivo industrial ao investir pesadamente na produção de insumos básicos e bens de capital.

Contudo, a despeito de alguma melhora em termos de distância relativa na renda per capita das Unidades federativas das diversas regiões, no plano estrutural pouco mudou. Esses investimentos voltados para a produção de insumos básicos, sobretudo voltados para atender às demandas externas, foram pouco dinâmicos para a economia local e insuficientes para a melhoria dos indicadores sociais nas regiões em que foram instalados. Entretanto, se por um lado os projetos industriais efetuados pela União tiveram como estratégia a desconcentração industrial como instrumento para a promoção do dinamismo econômico, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste do país, no campo da tributação a trajetória apontou para um sentido diferente. Foi visível a concentração de recursos na esfera da União, principalmente a partir da reforma monetária e tributária de 1966.

Esta reforma tributária consolida-se em 1966, contudo já vinha sendo realizada desde 1964. Os principais objetivos foram aumentar a arrecadação do governo central com a racionalização tributária, diminuir os custos operacionais de arrecadação, eliminar tributos sem grande relevância e focar numa política tributária capaz de incentivar o investimento. As medidas mais importantes podem ser assim enumeradas⁸:

- a) Arrecadação de impostos pela rede bancária,
- b) Extinção dos impostos do selo sobre profissões e diversões públicas
- c) Criação do ISS, para ser arrecadado pelos municípios,
- d) Criação do ICM sobre valor adicionado em substituição ao Imposto estadual sobre vendas, incidente sobre o faturamento das empresas,
- e) Aumento da base de incidência do IRPF,

⁶ Instituído pelo Decreto-Lei 880/69, o FUNRES – Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo – foi constituído de diversas dotações orçamentárias federais e estaduais além de outros recursos. Conferia ao contribuinte do Imposto sobre a Renda, pessoa física e jurídica, domiciliado no Espírito Santo, o direito de aplicar deduções do imposto relativas ao Decreto-Lei 221 (pesca), Decreto-Lei 55 (turismo) e Decreto-Lei 157 (compra de ações) em outros empreendimentos agrícolas e industriais localizados em território capixaba.

⁷ LESSA (1998).

⁸ Para melhor compreensão dos objetivos e medidas da Reforma Tributária ver HERMANN, J. *Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-1973)* In: Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Orgs. GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. Rio de Janeiro Elsevier, 2005



- f) Criação dos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPEM), que repassavam parte da arrecadação federal aos Estados e Municípios.
- g) Limitou o direito dos Estados e Municípios de legislarem sobre tributação, ficando restritos aos impostos sobre transmissão de imóveis e o ICM, no caso dos estados e ao ISS e IPTU, no caso dos municípios.
- h) Conferiu exclusivamente à União o poder de ingerência sobre a alocação de parte destes recursos (50% para investimentos),
- i) Eliminou o princípio da anualidade para impostos indiretos e contribuições.
- j) Surgimento de fundos parafiscais, a exemplo do FGTS e PIS, importantes fontes de poupança compulsória.

Os resultados imediatos foram o aumento da arrecadação, a centralização da arrecadação e das decisões de política tributária sob a tutela da União, enfraquecendo as esferas estaduais e municipais, não obstante à criação do Fundo de Participação dos Estados e o dos Municípios. Conjugadas com as reformas no sistema financeiro, que ampliaram o crédito e propiciaram a ampliação dos investimentos, tais políticas alcançaram êxito. Entretanto, provaram-se fortemente centralizadoras na esfera da União e concentradoras de renda⁹. Segundo CALLADO (2005)¹⁰

No momento em que o sistema federativo estava começando a ser repensado, com o uso de instrumentos financeiros sofisticados para amainar as tensões no seio da federação, a deterioração do ambiente político cessa as discussões sobre o desequilíbrio federativo. O Golpe militar de março de 1964 desencadeia um processo de centralização mais extremado que o processo decorrente do golpe do Estado Novo de Vargas em 1937.

O momento político conturbado favoreceu esse processo de concentração de recursos tributários na esfera da União. O discurso e as práticas após o golpe de 1964 deixavam claro que estava em curso um processo de endurecimento aos movimentos políticos e sociais inspirados pelo trabalhismo, pelo socialismo, comunismo e por diversas outras correntes de pensamento¹¹. Juntamente, evidenciava o papel diretivo do Estado em conduzir o país rumo ao pleno desenvolvimento industrial. Ambos os aspectos levavam a uma maior concentração do poder central, isto é, da União, tanto para fazer face aos movimentos sociais considerados nefastos à ordem, quanto para levar adiante a questão da industrialização pesada. E isso refletiu claramente na questão tributária. A difícil situação política colocou em segundo plano a questão Federativa. E isso por um motivo simples: a questão Federativa sempre foi tênue no Brasil.

3. A difícil questão Federativa no Brasil

⁹ Ver *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil* (OLIVEIRA, F. 1981)

¹⁰ CALLADO (2005). p.62.

¹¹ Também era visível a maior participação política dos jovens inspirados pelo trabalhismo, pelo socialismo, comunismo e por diversas outras correntes de pensamento críticas as formas de doutrina do individualismo capitalista. Prova disso foi o acentuado nacionalismo que marcou toda a década de 50, como por exemplo, a campanha “O petróleo é nosso”. O que dava unidade a esse crescente sentimento era o valor de (re) construção da nação e da civilização brasileira. Esse processo atingiu sua máxima expressão no início da década de 60. Com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart assume e é logo identificado com tais valores. O discurso de reformas sociais do presidente João Goulart a partir de 63, e a amplitude que alcançaram em movimentos e comícios, acirram os ânimos em torno das questões sociais. Para uma análise mais detalhada do momento histórico ver *Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna* In: HISTÓRIA DA VIDA PRIVADO NO BRASIL.



O Federalismo no Brasil nasceu débil. Um federalismo às avessas, nascido do conjunto de interesses de um Estado-Nação centralizador de um lado, oriundo de uma colônia cuja unidade foi fundamentada pelos fatores definidos, desde o início, pela grande lavoura escravista de exportação, e, do outro lado, pelos interesses políticos regionais representados pelos grandes proprietários de terra que no nível local comandavam a política e a base econômica. No Brasil, o Federalismo foi sempre um ideal. Vejamos os porquês.

O Federalismo poderia ser definido como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central e os governos regionais. Desse modo, o sistema federativo consistiria como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados no poder central, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco¹². No sistema federalista, os estados que o integram mantêm a autonomia. A federação, portanto, pressupõe esta autonomia, pois os estados se unem para formar o sistema central, porém possuem e mantêm sua autonomia para definir assuntos de diversas naturezas como, por exemplo, criação de leis, definição de políticas públicas, criação e arrecadação de impostos, etc. Por fim, a Federação é, sobretudo, cooperativa, pois o poder central, maior e, portanto, mais poderoso que estados menores, é fruto da vontade de Estados autônomos e independentes que abriram mão de parte de sua soberania a fim de fazer uma Federação.

O Federalismo no Brasil copiou, estruturalmente, o modelo estadunidense. Entretanto, o federalismo brasileiro formou-se por motivos opostos aos que orientaram a formação da federação estadunidense. Enquanto os Estados Unidos da América criaram-se porque as colônias independentes queriam ser guiadas por uma autoridade política comum, as inclinações federalistas nos Estados Unidos do Brasil tinham por finalidade ganhar autonomia de um Governo Central já estabelecido durante a monarquia dos Bragança, que se revelou ainda mais centralizador com Dom Pedro II¹³. Em alguns dos seus discursos, Rui Barbosa deixa transparecer que os acontecimentos que culminaram na proclamação da República Federativa, entre outras questões que abalaram a base política que amparavam a monarquia, refletiram todo o descontentamento no aspecto centralizador do poder central que atingia aos níveis provinciais através da política dos governadores¹⁴. Desse modo, no Brasil surge um Federalismo às avessas porque o brasileiro veio de cima para baixo, com a concessão do Estado em ser uma Federação para atender os interesses regionais por mais participação na esfera de decisões. Logo ficou claro que tal arranjo político tornou-se um trilho acidentado, íngreme e estreito¹⁵.

Em vários momentos políticos importantes na História Brasileira a questão volta à tona. A difícil solução para o conflito não reside na incapacidade do poder central atender aos interesses locais que, pela dimensão continental do país, por vezes aparecem tão diversos. A questão reside em como setores sociais foram capazes de fazer valer seus interesses objetivos, de cooptar o poder político central e dirigir uma nova estratégia econômica dada como

¹² O que caracteriza a confederação é a aliança entre Estados independentes. O poder central não tem competência para definir e aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos Estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania. A diferença essencial entre federação e confederação é que, na primeira, o governo central possui poder sobre os cidadãos dos Estados ou províncias que compõem a União sem que essa ação tenha de ser acordada pelos Estados. O exemplo histórico mais significativo de uma confederação é a formação dos Estados Unidos da América. Para alguns autores a confederação é o estágio inicial para a formação de uma Federação. Para uma análise mais detalhada acerca do tema ver RIKER (1964).

¹³ ABRUCIO (1998)

¹⁴ BARBOSA, R. (1891)

¹⁵ CARVALHO (1994) apresenta o Federalismo Brasileiro em uma perspectiva histórica. Uma idéia importante levantada é que, Assembleia Constituinte de 1891, a repartição de poderes entre os entes federativos foi um dos temas mais controversos nas discussões. A solução pareceu incorporar uma linha mais moderada, em que caminhou para transferir maior parcela das receitas tributárias aos estados sem, entretanto, conceder-lhes plena autonomia.



interesse geral da nação, mediante atuação direta do Estado¹⁶. Quando isso ocorreu, o poder central (a União) ganhou força e as políticas econômicas e tributárias revelaram-se claramente centralizadoras. Quando esses setores não conseguem fazer com que seus interesses objetivos, convirjam para os interesses de outros grupos importantes, e fazê-los como o interesse geral da Nação, os conflitos políticos aparecem, o poder central perde força e as políticas revelam-se descentralizadoras¹⁷.

4. O FPE: Origens, base legal e fatores políticos no contexto das políticas de redução das desigualdades regionais

Foi nesse contexto histórico e político conturbado que surgiu o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Surgiu com a Emenda Constitucional n.º 18, de 1965 e foi regulamentado pelo Código Tributário Nacional – Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 que estabelecia a divisão dos recursos segundo três parâmetros, a saber, superfície (5%), população (47,5%) e inverso da renda por habitante (47,5% do total). Inicialmente, os recursos FPE compunham-se por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI)¹⁸. Cabe frisar que, desde a sua concepção, já constava na distribuição do FPE algum direcionamento para regiões consideradas menos desenvolvidas, ou melhor, para outras unidades da Federação consideradas menos populosas e menos desenvolvidas. As regras, por exemplo, estipulavam que no critério de rateio populacional – que correspondia a um peso considerável na distribuição do fundo – nenhum estado contaria como tendo menos de 2% da população nacional e nenhum poderia ter mais que 10% da população do país. Isso claramente prejudicava os maiores estados, sobretudo Rio e São Paulo, e beneficiava estados do Norte e Nordeste do país, uma vez que isso na prática significava um mecanismo de redistribuição de renda dos primeiros – dos estados considerados mais ricos – para os últimos. Ainda nos anos 70, foi criada uma reserva para ratear 20% do FPE apenas entre os Estados do Norte e Nordeste¹⁹. Fica evidente, por isso, que as discussões acerca das desigualdades regionais e do subdesenvolvimento no Brasil parecem ter influenciado as políticas, haja vista que o FPE foi utilizado como instrumento de redistribuição de renda entre as unidades da Federação na tentativa de diminuir as diferenças nos níveis de renda existentes entre elas.

¹⁶ Poulantzas oferece bases para a compreensão desse processo ao afirmar que Estado é “determinado constantemente como a unidade propriamente política de uma luta econômica que manifesta, em sua natureza, um certo isolamento dos interesses de classe. Ele se determina como representativo do interesse geral, oculta sistematicamente, ao nível de suas instituições políticas, seu caráter político de classe. Ele age, no seu senso mais autêntico como um Estado-Popular-Nacional-de-Classe. A encarnação da vontade popular da Nação”. (1968, p-136 e 137).

¹⁷ Nesse processo fica claro que na primeira república os interesses dominantes se associavam à produção agro-mercantil exportadora. A crise de 1929 possibilitou a ruptura da forma como a economia brasileira estava inserida no sistema. Outros setores sociais com interesses voltados para o desenvolvimento do mercado interno ganham força. Foram capazes de fazer valer seus interesses objetivos, de cooptar o poder político e dirigir uma nova estratégia de acumulação dada como interesse geral da nação, mediante atuação direta do Estado. Na medida em que o processo de industrialização – e, por conseguinte de urbanização – se acentuava, os trabalhadores urbanos, os operários e os estudantes despontam como grupos reivindicatórios. Isso explica o conturbado período político que vai dos anos 30 até 1964. Para uma análise mais profunda ver FONSECA (1989) e DRAIBE (1985).

¹⁸ Foram deduzidos da base da arrecadação os incentivos fiscais do FINOR, FINAM, FUNRES, PIN, PROTERRA, além das restituições legais referentes aos dois impostos federais.

¹⁹ Não se pode desconsiderar a existência de um aspecto político importante na fórmula da distribuição dos recursos. Na medida em que os principais focos de oposição estavam nos grandes centros urbanos – principalmente pela atuação política dos trabalhadores urbanos, de profissionais liberais e dos estudantes inspirados pelo trabalhismo, comunismo e outras correntes – não é de se admirar que os militares procurassem compor uma base de apoio fora dos estados do eixo. Os recursos de transferências, pela sua própria característica, podem se revelar em moeda de troca no jogo político.



Ao longo desses mais de quarentas anos, o FPE passou por inúmeras transformações no que se refere à legislação que o regulamenta, principalmente sobre a participação dos entes na arrecadação do IR e IPI, entretanto, os mecanismos que orientam a maior parte dos recursos para certas regiões nunca foram suprimidos, ao contrário, foram acentuados.

Já em 1968, através Ato Complementar n.º 40, sobre essa base de arrecadação foi criado o Fundo Especial que era composto por 2% do produto da arrecadação dos impostos. Com critérios definidos pela União e considerando ainda a situação financeira dos estados, esse fundo acabou sendo extinto pela Constituição de 1988²⁰. Durante o período de 1969 a 1975 a participação do Fundo caiu para 5% da arrecadação do IPI e IR. A partir da segunda metade da década de 1970, uma série de emendas constitucionais ampliou a base de recursos do Fundo a ser distribuído²¹. A constituição de 1988 estabeleceu os índices de 20% da arrecadação seria destinado para o FPE e 18% para o FPM. Embora a regulamentação dada pela Lei Complementar 62 do ano seguinte, ainda em vigor, tivesse um caráter aparentemente transitório ao fixar o coeficiente de participação dos Estados no FPE, nada mudou desde então, principalmente por interesses regionais. AFONSO colocou a questão do seguinte modo:

(...) vale recorrer aos anais parlamentares para ler na justificativa da proposição do projeto de lei complementar e também nos pronunciamentos durante as suas votações que a citada tabela com coeficientes rígidos foi acordada entre os representantes dos Estados, reunidos no CONFAZ – Conselho de Política Fazendária (colegiado das respectivas Secretarias de Fazenda). Foram arbitrados, dentre outros aspectos, que 85% do Fundo caberiam aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto 15% ao Sul e Sudeste, e que a cota-parte de São Paulo seria reduzida para 1% para elevação da cota de alguns dos outros (como Espírito Santo), relativamente ao que era aplicado até então. (AFONSO, 2010, p.4-5)

Recentemente, a partir de Ações Diretas de Inconstitucionalidade de alguns Estados, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou em julgamento a inconstitucionalidade dessa forma de rateio que abandonou os critérios e estabeleceu um mecanismo fixo de distribuição do FPE. A decisão dos ministros fundamentou-se no entendimento que uma forma de distribuição que permaneça inalterada durante tanto tempo não representa um critério de rateio autêntico; desconsidera sistematicamente a dinâmica entre as Unidades da Federação ignorando que as economias das diferentes regiões evoluíram de forma muito diferenciada, neste período. Com a decisão o STF condenou a omissão do Congresso Nacional e determinou que os critérios de rateio fossem estabelecidos pelo legislador em três anos, sob pena do repasse ser suspenso a partir de janeiro de 2013. Desde então, vários Estados tem se movimentado suas bancadas de forma a evitar que mudanças nos atuais critérios de distribuição gerem prejuízos às finanças estaduais²².

²⁰ Embora a Constituição tenha extinguido esse fundo, tratou de criar figuras semelhantes. Foram criados os Fundos Constitucionais das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) com participação total de 3% no produto da arrecadação do Imposto de Renda e no IPI, cuja aplicação seria voltada para programas de financiamento aos setores produtivos destas Regiões. A distribuição foi regulamentada pela Lei n.º 7.827/89.

²¹ A Emenda Constitucional n.º 5/75 ampliou para seis, sete e oito o percentual a ser distribuído respectivamente, no três anos seguintes. A EC n.º 17 de 1980 ampliou a participação relativa dos estados para 11%. Em 85, o percentual a ser distribuído pelo FPE passou para 14% (EC n.º 27/85).

²² É lamentável que a mudança nos critérios de rateio do FPE esteja sendo tratada como moeda de troca no âmbito da reforma tributária e nas discussões acerca da repartição dos recursos oriundos de royalties pela exploração do petróleo e gás. O aspecto secundário que assumiu a questão – porventura uma barganha com a União entre os Estados que perdem na Reforma tributária – não contribuiu para que uma discussão séria seja feita acerca dos objetivos do FPE e de sua forma de distribuição.



5. O estabelecimento dos critérios de rateio e os possíveis impactos sobre as finanças estaduais.

A decisão do STF deu início a uma série de discussões no Congresso Nacional – e também no âmbito órgãos representativos estaduais, como o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que reúne todos os secretários da Fazenda dos Estados, sobretudo através de seu grupo de assessoramento, o GEFIN, Grupo de Gestores Financeiros dos Estados – acerca do novo modelo de distribuição do FPE. Como vimos, o Fundo contou, antes da constituição de 1988 e da lei complementar 62/89, com um critério rateio baseado no Código Tributário Nacional/66, que definia a distribuição de acordo com os índices calculados levando-se em conta a área do Estado, sua população e o inverso de sua renda per capita. Naturalmente surgiram discussões acerca da retomada desta forma de cálculo que, segundo alguns, seria uma boa forma de revelar a demanda por serviços públicos de cada ente federativo. A Tabela 1 evidencia a participação relativa de cada unidade federativa para estas variáveis.

Tabela 1

| UF | Área em Km ² | Participação UF/Total | População | Pop UF/Total | Renda per capita | Renda UF / Brasil |
|---------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|----------------|------------------|-------------------|
| Brasil | 8.514.876,60 | 100,00% | 190.732.694 | 100,00% | 12.369,16 | 100,00% |
| Acre | 152.581,39 | 1,79% | 732.793 | 0,38% | 8.789,49 | 71,06% |
| Alagoas | 27.767,66 | 0,33% | 3.120.922 | 1,64% | 5.858,37 | 47,36% |
| Amapá | 142.814,59 | 1,68% | 3.480.937 | 1,83% | 10.253,74 | 82,90% |
| Amazonas | 1.570.745,68 | 18,45% | 668.689 | 0,35% | 13.042,83 | 105,45% |
| Bahia | 564.692,67 | 6,63% | 14.021.432 | 7,35% | 7.787,40 | 62,96% |
| Ceará | 148.825,60 | 1,75% | 8.448.055 | 4,43% | 6.149,03 | 49,71% |
| Distrito Federal | 5.801,94 | 0,07% | 2.562.963 | 1,34% | 40.696,08 | 329,01% |
| Espírito Santo | 46.077,52 | 0,54% | 3.512.672 | 1,84% | 18.002,92 | 145,55% |
| Goiás | 340.086,70 | 3,99% | 6.004.045 | 3,15% | 11.547,68 | 93,36% |
| Maranhão | 331.983,29 | 3,90% | 6.569.683 | 3,44% | 5.165,23 | 41,76% |
| Mato Grosso | 903.357,91 | 10,61% | 19.595.309 | 10,27% | 14.953,58 | 120,89% |
| Mato Grosso do Sul | 357.124,96 | 4,19% | 2.449.341 | 1,28% | 12.411,18 | 100,34% |
| Minas Gerais | 586.528,29 | 6,89% | 3.033.991 | 1,59% | 12.519,40 | 101,21% |
| Pará | 1.247.689,52 | 14,65% | 7.588.078 | 3,98% | 7.006,81 | 56,65% |
| Paraíba | 56.439,84 | 0,66% | 3.766.834 | 1,97% | 6.097,04 | 49,29% |
| Paraná | 199.314,85 | 2,34% | 8.796.032 | 4,61% | 15.711,20 | 127,02% |
| Pernambuco | 98.311,62 | 1,15% | 3.119.015 | 1,64% | 7.336,78 | 59,32% |
| Piauí | 251.529,19 | 2,95% | 10.439.601 | 5,47% | 4.661,56 | 37,69% |
| Rio de Janeiro | 43.696,05 | 0,51% | 15.993.583 | 8,39% | 19.245,08 | 155,59% |
| Rio Grande do Norte | 52.796,79 | 0,62% | 3.168.133 | 1,66% | 7.607,01 | 61,50% |
| Rio Grande do Sul | 281.748,54 | 3,31% | 1.560.501 | 0,82% | 16.688,74 | 134,92% |
| Rondônia | 237.576,17 | 2,79% | 451.227 | 0,24% | 10.319,98 | 83,43% |
| Roraima | 224.298,98 | 2,63% | 10.695.532 | 5,61% | 10.534,08 | 85,16% |
| Santa Catarina | 95.346,18 | 1,12% | 6.249.682 | 3,28% | 17.834,00 | 144,18% |
| São Paulo | 248.209,43 | 2,92% | 2.068.031 | 1,08% | 22.667,25 | 183,26% |
| Sergipe | 21.910,35 | 0,26% | 41.252.160 | 21,63% | 8.711,70 | 70,43% |
| Tocantins | 277.620,91 | 3,26% | 1.383.453 | 0,73% | 8.920,73 | 72,12% |

Fonte: IBGE/Área territorial

Censo/2010 - IBGE

SCN/2007

Entretanto, o impacto de recuperar esta forma de rateio seria grave, tendo em vista a perda significativa de recursos comprometendo às finanças públicas estaduais, conforme simulação



contida na Tabela 2. O objetivo foi mostrar como ficariam os coeficientes de cada Estado se os critérios do CTN/66 fossem retomados. Fica evidente que as perdas seriam significativas para alguns, sobretudo para o Espírito Santo, cuja perda seria mais da metade do que recebe atualmente com o FPE. Representaria um duro golpe nas finanças do Estado uma vez que, em ordem de importância, os recursos do Fundo atualmente correspondem à segunda receita do Estado sendo responsável por quase de 600 milhões por ano, em termos líquidos²³.

Tabela 2

| SIMULAÇÃO COM BASE EM COEFICIENTES CALCULADOS A PARTIR DO CTN/66 | | | | | | |
|---|-----------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------|
| UF | Unidades da Federação | Coefficiente Atual (A) | Novo Coeficiente* | Coefficiente Ajustado** (B) | Varição absoluta (B - A) | Varição percentual |
| AC | Acre | 3,4210 | 2,2502 | 2,6465 | -0,7745 | -22,64% |
| AL | Alagoas | 4,1601 | 3,3923 | 3,9897 | -0,1704 | -4,10% |
| AM | Amazonas | 2,7904 | 2,5428 | 2,9906 | 0,2002 | 7,17% |
| AP | Amapá | 3,4120 | 1,9744 | 2,3221 | -1,0899 | -31,94% |
| BA | Bahia | 9,3962 | 10,0544 | 11,8250 | 2,4288 | 25,85% |
| CE | Ceará | 7,3369 | 8,0209 | 9,4334 | 2,0965 | 28,57% |
| DF | Distrito Federal | 0,6902 | 0,5436 | 0,6393 | -0,0509 | -7,37% |
| GO | Goiás | 2,8431 | 2,7925 | 3,2842 | 0,4411 | 15,51% |
| MA | Maranhão | 7,2182 | 6,1029 | 7,1776 | -0,0406 | -0,56% |
| MS | Mato Grosso do Sul | 1,3320 | 1,8302 | 2,1525 | 0,8205 | 61,60% |
| MT | Mato Grosso | 2,3079 | 1,8808 | 2,2121 | -0,0958 | -4,15% |
| PA | Pará | 6,1120 | 6,2693 | 7,3733 | 1,2613 | 20,64% |
| PB | Paraíba | 4,7889 | 3,4091 | 4,0095 | -0,7794 | -16,28% |
| PE | Pernambuco | 6,9002 | 6,4046 | 7,5324 | 0,6322 | 9,16% |
| PI | Piauí | 4,3214 | 3,5237 | 4,1442 | -0,1772 | -4,10% |
| RN | Rio Grande do Norte | 4,1779 | 2,7318 | 3,2128 | -0,9651 | -23,10% |
| RO | Rondônia | 2,8156 | 2,0301 | 2,3875 | -0,4281 | -15,20% |
| RR | Roraima | 2,4807 | 2,0223 | 2,3784 | -0,1023 | -4,12% |
| SE | Sergipe | 4,1553 | 2,1735 | 2,5562 | -1,5991 | -38,48% |
| TO | Tocantins | 4,3400 | 2,3236 | 2,7328 | -1,6072 | -37,03% |
| Norte, Nordeste e C. Oeste | | | 85,0000 | 72,2730 | 85,0000 | |
| ES | Espírito Santo | 1,5000 | 1,1074 | 0,5991 | -0,9009 | -60,06% |
| MG | Minas Gerais | 4,4545 | 8,4468 | 4,5696 | 0,1151 | 2,58% |
| PR | Paraná | 2,8832 | 3,7631 | 2,0358 | -0,8474 | -29,39% |
| RJ | Rio de Janeiro | 1,5277 | 4,6170 | 2,4977 | 0,9700 | 63,49% |
| RS | Rio Grande do Sul | 2,3548 | 3,8115 | 2,0620 | -0,2928 | -12,43% |
| SC | Santa Catarina | 1,2798 | 1,7845 | 0,9654 | -0,3144 | -24,57% |
| SP | São Paulo | 1,0000 | 4,1969 | 2,2705 | 1,2705 | 127,05% |
| Sudeste e Sul | | | 15,0000 | 27,7272 | 15,0000 | |
| Total | | | 100,00 | 100,00 | 100,00 | |

Notas: * Índice calculado a partir da soma da área de cada estado na área total, com peso de 5%, com a participação do resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda per capita, com peso de 95%.

** Soma anterior corrigida conforme o peso dos respectivos grupamentos regionais.

Os dados da população foram obtidos através do censo de 2010 publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A área também foi obtida pelo mesmo Instituto. A renda per capita foi obtida através do Sistema de Contas Nacionais.

No âmbito do CONFAZ e do GEFIN as discussões caminham para uma retomada desse antigo critério de distribuição considerando, entretanto, alguma nuance, como a utilização do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, cuja metodologia é determinada pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) – outra variável que leve em conta os gastos estaduais em infra-estrutura e, além disso, a existência de um peso na distribuição do fundo para compensação aos Estados com vastas áreas de preservação ambiental, o chamado “FPE Verde”²⁴.

²³ Para uma análise mais detalhada acerca da importância do FPE para as finanças do Estado ver relatório sobre as receitas estaduais publicado pela Secretaria de Estado da Fazenda disponível em: http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/receitaEstadual/arquivos/receita_atual_acumulada/2010.pdf

²⁴ Deliberação da 140ª Reunião Ordinária do CONFAZ realizada em Vitória - ES, em dezembro de 2010.



No Congresso Nacional os projetos existentes de modificação dos critérios de distribuição do Fundo têm em comum a proposta de incluir o “FPE Verde”²⁵. Contudo, salvo esta característica possuem outras modificações bastante divergentes. Um bom exemplo é o Projeto de Lei Complementar (PLP 582/2010) de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin do PCdoB-AM, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no último dia 24 de Junho, que prevê a distribuição dos recursos conforme o diferencial da renda per capita dos estados frente à média do Brasil²⁶. A tabela abaixo demonstra a distribuição dos recursos do FPE em 2010 e os montantes conforme estas propostas.

Tabela 3

| Recursos de FPE conforme o índice atual e propostas de modificações - Base 2010 | | | | | | |
|---|----------------|--------------------------|---------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| UF | Índices atuais | Valor líquido (Mil R\$)* | Índices CTN | Valor líquido (Mil R\$)* | PLC 582 V. Grazziotin | Valor líquido (Mil R\$)* |
| Brasil | 100,00 | 39.024.096,59 | 100,00 | 39.024.096,59 | 100,00 | 39.024.096,59 |
| Acre | 3,42% | 1335.014,34 | 2,65% | 1032.772,72 | 3,94% | 1536.456,73 |
| Alagoas | 4,16% | 1623.441,44 | 3,99% | 1556.944,38 | 5,30% | 2.069.135,65 |
| Amapá | 2,79% | 1088.928,39 | 2,32% | 906.178,55 | 3,54% | 1380.828,63 |
| Amazonas | 3,41% | 1331502,18 | 2,99% | 1.167.054,63 | 3,10% | 1209.864,07 |
| Bahia | 9,40% | 3.666.782,16 | 11,83% | 4.614.599,42 | 5,86% | 2.288.177,90 |
| Ceará | 7,34% | 2.863.158,94 | 9,43% | 3.681.299,13 | 6,62% | 2.584.761,04 |
| Distrito Federa | 0,69% | 269.344,31 | 0,64% | 249.481,05 | 0,92% | 358.202,18 |
| Espírito Santo | 1,50% | 585.361,45 | 0,60% | 233.793,36 | 1,30% | 507.664,47 |
| Goiás | 2,84% | 1.109.494,09 | 3,28% | 1.281.629,38 | 3,27% | 1.276.712,34 |
| Maranhão | 7,22% | 2.816.837,34 | 7,18% | 2.800.993,56 | 7,37% | 2.875.412,51 |
| Mato Grosso | 4,45% | 1.738.328,38 | 2,21% | 863.252,04 | 1,42% | 555.976,30 |
| Mato Grosso do S | 1,33% | 519.800,97 | 2,15% | 839.993,68 | 3,14% | 1.225.902,97 |
| Minas Gerais | 2,31% | 900.637,13 | 4,57% | 1.783.245,12 | 3,13% | 1.221.610,32 |
| Pará | 6,11% | 2.385.152,78 | 7,37% | 2.877.363,71 | 6,14% | 2.394.947,83 |
| Paraíba | 4,79% | 1.868.824,96 | 4,01% | 1.564.671,15 | 5,06% | 1.976.102,20 |
| Paraná | 6,90% | 2.692.740,71 | 2,04% | 794.452,56 | 1,37% | 534.552,08 |
| Pernambuco | 4,32% | 1.686.387,31 | 7,53% | 2.939.451,05 | 6,08% | 2.373.289,46 |
| Piauí | 2,88% | 1.125.142,75 | 4,14% | 1.617.236,61 | 6,16% | 2.403.650,21 |
| Rio de Janeiro | 1,53% | 596.171,12 | 2,50% | 974.704,86 | 1,24% | 482.923,20 |
| Rio Grande do N | 4,18% | 1.630.387,73 | 3,21% | 1.253.766,18 | 4,34% | 1.692.084,83 |
| Rio Grande do S | 2,82% | 1.098.762,46 | 2,06% | 804.676,87 | 1,32% | 515.391,24 |
| Rondônia | 2,48% | 968.070,76 | 2,39% | 931.700,31 | 3,53% | 1.378.682,31 |
| Roraima | 2,35% | 918.939,43 | 2,38% | 928.149,11 | 3,54% | 1.382.779,84 |
| Santa Catarina | 1,28% | 499.430,39 | 0,97% | 376.738,63 | 1,27% | 497.088,94 |
| São Paulo | 4,16% | 1.621.568,29 | 2,27% | 886.042,11 | 1,15% | 450.611,24 |
| Sergipe | 100% | 390.240,97 | 2,56% | 997.533,96 | 3,98% | 1.552.105,39 |
| Tocantins | 4,34% | 1.693.645,79 | 2,73% | 1.066.450,51 | 3,89% | 1.518.739,79 |

Fonte: STN/2011 - FPE

* Recebimento líquido, já descontada a dedução ao FUNDEB

²⁵ O chamado “FPE Verde” foi concebido a partir do PLP 351/2002, de autoria da senadora Marina Silva. Esse projeto visa compensar os Estados que tiverem em seus territórios unidades de conservação ambiental e terras indígenas demarcadas, com um repasse maior dos recursos do Fundo de Participação dos estados e do distrito federal (FPE). Esse projeto tem influenciado as discussões acerca da nova forma de distribuição.

²⁶ Propõe a distribuição da seguinte forma: I) 80% às unidades da Federação que apresentem renda per capita inferior à média nacional; II) 10% às unidades da Federação que apresentem renda per capita igual ou superior à média nacional; III) 8%, em partes iguais, para as cinco unidades da Federação mais populosas dentre aquelas que apresentem renda per capita inferior à média nacional; IV) 2% (dois por cento) para constituir reserva a ser distribuída às unidades da Federação que abriguem unidades de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas, para aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável.



Um defeito recorrente em alguns projetos em andamento no Congresso Nacional é o fato de não questionarem a distribuição do FPE em dois grupamentos regionais, isto é, a partição dos recursos em dois blocos em que os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem a grande parte dos recursos, e Sul e Sudeste, uma parcela menor dos recursos. Apesar dos ministros do STF não entrarem no mérito sobre a forma de distribuição – como, por exemplo, se a antiga fórmula de distribuição estabelecida pelo CTN seria mais ou menos justa – deixou claro que esta forma de partição, que ignora as mudanças e as distâncias relativas entre os Estados, não atende ao preceito básico de reequilibrar as finanças dos Estados, pois a prefixação rígida da maior parte de recursos do FPE para determinadas regiões, acaba por gerar distorções na distribuição entre os próprios Estados. Em suma, esta partição rígida desconsidera sistematicamente que na esfera de cada região, a situação econômica e social dos Estados variou de forma distinta. Esta divisão entre “ricos” e “pobres”, que no fundo é arbitrária e política, faz com que Estados como o Espírito Santo, por exemplo, saiam terrivelmente prejudicados, pois, no bolo da distribuição, ficam com a menor parte destinada aos “ricos”, enquanto possuem indicadores que podem ser comparados aos mais “pobres”. Contudo, para compreender os motivos que levaram à constituição desta partição, temos que nos remeter à própria constituição do Fundo.

6. A concepção do FPE e as rivalidades regionais em torno das questões tributárias.

Como vimos, a concepção do Fundo de Participação dos Estados está, de certa forma, associada às discussões acerca do subdesenvolvimento no Brasil, sobretudo, da difícil questão social do Norte e Nordeste do país. Também vimos que a partir da década de 60 foram criadas uma série de políticas – e mecanismos institucionais – para tentar fazer face ao problema.

A criação do Fundo pode ser enquadrada entre estas políticas uma vez que, desde a sua concepção, sempre teve um caráter claramente redistributivo, privilegiando os Estados considerados mais pobres. Os grupamentos regionais oferecem a prova cabal de que ele não é um mero instrumento de repartição de receitas tributárias no âmbito do Federalismo Fiscal. Se fosse, não haveria razões para a existência dessa diferenciação e as unidades federativas estaduais seriam tratadas igualmente. É a constatação das desigualdades que orienta sua distribuição. Desse modo, assumindo que o Fundo é um dos instrumentos entre as políticas de promoção da equalização entre as regiões brasileiras, devem existir mecanismos de avaliação para verificar se tem obtido êxitos. Entretanto, embora possamos afirmar que o FPE sempre tenha sido utilizado como instrumento de redução das desigualdades regionais em nenhum momento, desde sua concepção, foi proposto uma avaliação do instrumento, ou seja, se os objetivos da política têm sido alcançados. Ao contrário, tem se mostrado um mecanismo nefasto para tornar Estados extremamente dependentes de recursos de transferências, e criar outro sem razão de existir.

Se o objetivo do direcionamento da distribuição dos recursos para certas unidades da Federação era diminuir as distâncias entre as regiões em termos de renda e condições de vida, os indicadores mostram que tal objetivo não tem sido alcançado.

A Tabela 4 evidencia um indicador do nível de educação da população para as diversas unidades federativas e regiões brasileiras, saber, as taxas de analfabetismo. Mostra a evolução dessas taxas desde os anos 70, conforme os censos realizados no Brasil. Em termos absolutos todos os estados e regiões apresentaram queda nas taxas de analfabetismo. Contudo, em termos relativos a queda foi bem menor nas regiões Norte e Nordeste do que nas demais



regiões. Além disso, em alguns Estados do Nordeste essa taxa continua sendo cinco vezes maior do que nos estados do Sul e Sudeste, de acordo com os dados do Censo 2010 publicados recentemente pelo IBGE.

Tabela 4

| Grandes Regiões e Unidades Da Federação | Total | | | Percentual de queda no período 80/91 | Total | | Percentual de queda no período 01/10 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------------------------------|
| | 1970 | 1980 | 1991 | | 2001 | 2010 | |
| BRASIL | 32,97 | 25,34 | 19,40 | -0,23 | 12,90 | 9,02 | -0,30 |
| NORTE | 37,04 | 30,60 | 24,08 | -0,21 | 16,30 | 10,49 | -0,36 |
| Rondônia..... | 35,31 | 31,51 | 19,58 | -0,38 | 12,44 | 7,93 | -0,36 |
| Acre..... | 52,72 | 44,84 | 34,24 | -0,24 | 19,65 | 15,19 | -0,23 |
| Amazonas..... | 37,21 | 29,34 | 23,88 | -0,19 | 15,11 | 9,60 | -0,36 |
| Roraima..... | 33,62 | 25,39 | 21,75 | -0,14 | 12,68 | 9,69 | -0,24 |
| Pará..... | 32,26 | 27,75 | 23,64 | -0,15 | 16,07 | 11,23 | -0,30 |
| Amapá..... | 33,62 | 24,77 | 19,24 | -0,22 | 11,71 | 7,89 | -0,33 |
| Tocantins..... | 51,73 | 41,97 | 30,12 | -0,28 | 17,86 | 11,88 | -0,33 |
| NORDESTE | 53,92 | 45,86 | 36,55 | -0,20 | 26,20 | 18,54 | -0,29 |
| Maranhão..... | 59,55 | 51,02 | 40,69 | -0,20 | 27,14 | 19,31 | -0,29 |
| Piauí..... | 59,57 | 49,59 | 40,46 | -0,18 | 29,17 | 21,14 | -0,28 |
| Ceará..... | 55,43 | 45,53 | 36,08 | -0,21 | 24,97 | 17,19 | -0,31 |
| Rio Grande do Norte..... | 54,36 | 44,36 | 34,89 | -0,21 | 23,91 | 17,38 | -0,27 |
| Paraíba..... | 55,04 | 49,28 | 40,60 | -0,18 | 28,25 | 20,20 | -0,28 |
| Pernambuco..... | 49,71 | 42,17 | 32,91 | -0,22 | 23,06 | 16,73 | -0,27 |
| Alagoas..... | 60,94 | 53,96 | 44,04 | -0,18 | 31,91 | 22,52 | -0,29 |
| Sergipe..... | 53,40 | 46,51 | 35,02 | -0,25 | 23,85 | 16,98 | -0,29 |
| Bahia..... | 50,62 | 43,14 | 34,54 | -0,20 | 22,09 | 15,39 | -0,30 |
| SUDESTE | 22,92 | 16,55 | 11,85 | -0,28 | 8,10 | 5,84 | -0,28 |
| Minas Gerais..... | 34,27 | 24,70 | 17,55 | -0,29 | 11,47 | 7,66 | -0,33 |
| Espírito Santo..... | 32,78 | 24,03 | 16,97 | -0,29 | 10,90 | 7,52 | -0,31 |
| Rio de Janeiro..... | 16,65 | 12,79 | 9,27 | -0,28 | 6,22 | 4,09 | -0,34 |
| São Paulo..... | 18,75 | 13,70 | 9,81 | -0,28 | 6,24 | 4,09 | -0,34 |
| SUL | 23,52 | 15,76 | 11,27 | -0,29 | 7,70 | 4,62 | -0,40 |
| Paraná..... | 30,97 | 20,33 | 14,30 | -0,30 | 9,03 | 5,77 | -0,36 |
| Santa Catarina..... | 18,94 | 12,84 | 9,21 | -0,28 | 5,88 | 3,86 | -0,34 |
| Rio Grande do Sul..... | 18,42 | 13,01 | 9,58 | -0,26 | 6,28 | 4,24 | -0,33 |
| CENTRO-OESTE | 32,53 | 23,55 | 16,11 | -0,32 | 10,80 | 6,36 | -0,41 |
| Mato Grosso do Sul..... | 31,94 | 23,58 | 16,28 | -0,31 | 10,79 | 7,05 | -0,35 |
| Mato Grosso..... | 35,76 | 30,25 | 18,86 | -0,38 | 11,65 | 7,82 | -0,33 |
| Goiás..... | 35,60 | 25,97 | 17,69 | -0,32 | 11,37 | 7,32 | -0,36 |
| Distrito Federal..... | 17,00 | 11,40 | 8,70 | -0,24 | 5,39 | 3,25 | -0,40 |

Fonte - Censo demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 1970-2010.



Em primeiro lugar, os números podem significar que os recursos do FPE não foram direcionados aos gastos com educação. Antes da criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) não havia vinculação dos recursos do FPE com educação. Em segundo lugar, muito provavelmente os gastos com educação não têm sido prioridade, sobretudo, em alguns Estados. A resposta talvez seja que a importância da educação vá além da inserção no mercado de trabalho.

Por outro lado, a Tabela 5 mostra a evolução da relação renda per capita de cada Estado e a Renda per capita média para o Brasil. Esse indicador tende a revelar a participação relativa riqueza produzida, entretanto, não oferece uma análise fidedigna de como esta riqueza está distribuída. Os dados revelam trajetórias muito distintas entre alguns Estados. Se por um lado, Estados como Mato Grosso e Goiás tiveram aumento significativo na relação entre sua renda per capita e a renda per capita média para o Brasil, outros como Amazonas, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais tiveram uma queda no período em questão. O que fica evidente, no entanto, é que em quase a totalidade dos estados do Nordeste não foram observadas modificações significativas.

Tabela 5
Evolução da Relação entre a Renda per Capita dos Estados e a do Brasil

| UF | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2007 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Brasil | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Acre | 0,63 | 0,62 | 0,67 | 0,65 | 0,71 |
| Alagoas | 0,66 | 0,53 | 0,46 | 0,48 | 0,47 |
| Amapá | 0,91 | 1,04 | 1,03 | 0,84 | 0,83 |
| Amazonas | 1,50 | 1,63 | 1,08 | 1,02 | 1,05 |
| Bahia | 0,87 | 0,71 | 0,56 | 0,62 | 0,63 |
| Ceará | 0,51 | 0,48 | 0,53 | 0,52 | 0,50 |
| Distrito Federal | 1,71 | 1,90 | 4,50 | 3,89 | 3,29 |
| Espírito Santo | 1,28 | 1,20 | 1,30 | 1,29 | 1,46 |
| Goiás | 0,71 | 0,82 | 0,85 | 0,90 | 0,93 |
| Maranhão | 0,29 | 0,31 | 0,32 | 0,36 | 0,42 |
| Mato Grosso | 0,76 | 0,77 | 0,85 | 1,02 | 1,21 |
| Mato Grosso do Sul | 1,04 | 1,02 | 0,88 | 0,94 | 1,00 |
| Minas Gerais | 1,14 | 1,12 | 0,96 | 0,97 | 1,01 |
| Pará | 0,63 | 0,78 | 0,52 | 0,53 | 0,57 |
| Paraíba | 0,41 | 0,50 | 0,41 | 0,47 | 0,49 |
| Paraná | 1,27 | 1,42 | 1,18 | 1,25 | 1,27 |
| Pernambuco | 0,68 | 0,71 | 0,57 | 0,59 | 0,59 |
| Piauí | 0,29 | 0,33 | 0,35 | 0,37 | 0,38 |
| Rio de Janeiro | 1,81 | 1,60 | 1,54 | 1,68 | 1,56 |
| Rio Grande do Norte | 0,63 | 0,56 | 0,50 | 0,57 | 0,61 |
| Rio Grande do Sul | 1,61 | 1,68 | 1,37 | 1,39 | 1,35 |
| Rondônia | 1,04 | 0,81 | 0,66 | 0,74 | 0,83 |
| Roraima | 0,82 | 0,96 | 0,97 | 0,93 | 0,85 |
| Santa Catarina | 1,40 | 1,55 | 1,29 | 1,39 | 1,44 |
| São Paulo | 2,21 | 2,21 | 2,03 | 1,97 | 1,83 |
| Sergipe | 1,21 | 0,73 | 0,62 | 0,63 | 0,70 |
| Tocantins | | 0,32 | 0,47 | 0,54 | 0,72 |

Fonte: SCN/2007 - IBGE

Esse indicador demonstra que os recursos do FPE não têm sido um elemento eficaz para proporcionar variações na renda per capita entre as unidades da Federação.



Fica claro que o Fundo de Participação dos Estados foi concebido como um instrumento de repartição das receitas tributárias da União para equalização fiscal entre os entes federativos. Ao longo dos anos, desde sua criação em 1965, tornou-se não só o principal mecanismo de repartição tributária no Brasil, como também um propalado mecanismo para a redução das desigualdades entre as regiões do país. Há uma estratégia no FPE – por exemplo, na determinação de 85% do fundo seja destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No fundo, ao criar tais condições, esperava-se que instrumentos como o FPE pudessem reduzir as disparidades de renda existentes entre unidades da Federação. Contudo, após mais de 40 anos, o resultado aparentemente não foi alcançado. Se o FPE deveria constituir-se em um importante instrumento de equalização e redução das disparidades ele não cumpriu com o objetivo. A reserva regional que orientou a maior parte dos recursos para as regiões tidas como as mais pobres não foi capaz de diminuir a distância entre elas. Além disso, penalizou duramente a arrecadação dos estados do Sul e Sudeste, que mediante esse mecanismo de transferências de recursos, foram fornecedores líquidos de renda para os Estados do Norte e Nordeste e Centro-Oeste, conforme a tabela abaixo.

Tabela 6
Fornecedores e receptores de Renda da União (Mil R\$)

| ESTADO | REGIÃO | 2009 | | | 2010 | | |
|---------------------|--------------|--------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| | | Valor pago ao Governo Federal* | Valor recebido do Governo Federal** | Resultado Final | Valor pago ao Governo Federal | Valor recebido do Governo Federal | Resultado Final |
| MARANHÃO | NORDESTE | 1.886.861,99 | 9.900.363,19 | -8.013.501,20 | 11.123.765,59 | 19.058.395,96 | -7.934.630,37 |
| BAHIA | NORDESTE | 9.830.083,70 | 17.560.346,80 | -7.730.263,10 | 2.665.661,39 | 9.842.888,74 | -7.177.227,34 |
| PARA | NORTE | 2.544.116,97 | 9.193.691,85 | -6.649.574,88 | 2.846.326,06 | 9.998.165,23 | -7.151.839,17 |
| CEARA | NORDESTE | 4.845.815,13 | 10.952.840,48 | -6.107.025,36 | 6.123.365,16 | 12.129.486,07 | -6.006.120,92 |
| PARAÍBA | NORDESTE | 1.353.784,22 | 6.052.993,71 | -4.699.209,49 | 1.086.422,76 | 6.091.458,17 | -5.005.035,41 |
| PIAUÍ | NORDESTE | 843.698,02 | 5.400.489,51 | -4.556.791,49 | 1.606.933,75 | 6.328.018,08 | -4.721.084,33 |
| ALAGOAS | NORDESTE | 937.683,02 | 5.076.090,44 | -4.138.407,42 | 1.006.142,65 | 5.703.526,44 | -4.697.383,79 |
| PERNAMBUCO | NORDESTE | 7.228.568,17 | 11.198.515,69 | -3.969.947,52 | 1.638.250,58 | 5.596.369,83 | -3.958.119,25 |
| RIO GRANDE DO NORTE | NORDESTE | 1.423.354,05 | 5.143.742,06 | -3.720.388,01 | 8.401.211,14 | 12.274.140,81 | -3.872.929,67 |
| TOCANTINS | NORTE | 482.297,97 | 3.711.517,15 | -3.229.219,18 | 529.533,55 | 3.878.446,96 | -3.348.913,41 |
| SERGIPE | NORDESTE | 1.025.382,56 | 3.923.976,30 | -2.898.593,74 | 1.245.998,64 | 4.309.069,60 | -3.063.070,97 |
| ACRE | NORTE | 244.750,13 | 2.700.130,79 | -2.455.380,66 | 292.796,13 | 2.742.139,27 | -2.449.343,14 |
| MATO GROSSO | CENTRO-OESTE | 2.080.530,30 | 3.951.994,45 | -1.871.464,15 | 245.506,62 | 2.262.599,26 | -2.017.092,64 |
| AMAPA | NORTE | 225.847,87 | 2.079.228,46 | -1.853.380,59 | 799.615,60 | 2.653.170,96 | -1.853.555,35 |
| RONDONIA | NORTE | 686.396,46 | 2.517.005,46 | -1.830.609,00 | 2.324.372,54 | 4.167.259,18 | -1.842.886,63 |
| RORAIMA | NORTE | 200.919,26 | 1.831.963,40 | -1.631.044,14 | 223.238,97 | 1.890.143,39 | -1.666.904,42 |
| MATO GROSSO DO SUL | CENTRO-OESTE | 1.540.859,25 | 2.882.659,81 | -1.341.800,56 | 1.737.470,01 | 3.144.876,15 | -1.407.406,14 |
| GOIAS | CENTRO-OESTE | 5.397.629,53 | 5.723.837,50 | -326.207,96 | 7.031.469,88 | 6.018.675,48 | 1.012.794,41 |
| AMAZONAS | NORTE | 6.283.046,18 | 4.005.301,16 | 2.277.745,02 | 7.448.084,15 | 4.350.560,32 | 3.097.523,83 |
| ESPIRITO SANTO | SUDESTE | 8.054.204,12 | 3.745.653,71 | 4.308.550,41 | 10.185.524,82 | 4.305.320,95 | 5.880.203,87 |
| SANTA CATARINA | SUL | 13.479.633,69 | 5.487.846,50 | 7.991.787,19 | 30.759.747,17 | 18.835.959,32 | 11.923.787,84 |
| MINAS GERAIS | SUDESTE | 26.555.017,38 | 17.593.526,11 | 8.961.491,28 | 18.000.525,55 | 5.739.069,33 | 12.261.456,22 |
| PARANA | SUL | 21.686.569,50 | 9.550.371,42 | 12.136.198,08 | 27.032.275,83 | 10.439.686,36 | 16.592.589,47 |
| RIO GRANDE DO SUL | SUL | 21.978.881,64 | 9.551.372,64 | 12.427.509,00 | 27.516.204,81 | 10.165.773,40 | 17.350.431,41 |
| DISTRITO FEDERAL | CENTRO-OESTE | 50.454.719,37 | 7.582.322,09 | 42.872.397,28 | 53.506.028,24 | 8.486.351,60 | 45.019.676,65 |
| RIO DE JANEIRO | SUDESTE | 101.964.282,07 | 16.759.799,57 | 85.204.482,50 | 118.152.235,64 | 20.556.634,40 | 97.595.601,24 |
| SÃO PAULO | SUDESTE | 204.151.379,29 | 25.270.130,23 | 178.881.249,06 | 228.435.548,28 | 27.174.518,72 | 201.261.029,56 |
| TOTAL | - | 497.386.311,86 | 209.347.710,48 | 288.038.601,38 | 571.964.255,51 | 228.142.703,98 | 343.821.551,53 |

Fonte: STN/ Portal da Transparência

* Baseado na arrecadação dos tributos federais na esfera dos Estados.

** Recursos de transferência e convênios.

A Tabela 6 apresenta a redistribuição de renda no país mediante os mecanismos de transferências. O valor pago corresponde à arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre produtos industrializados (IPI), impostos de competência tributária da União, no âmbito de cada Estado. O valor recebido corresponde aos recursos de transferência



federais recebidos pelos Estados, como o FPE e IPI e outros recursos de convênios. Os números revelam que Estados como Maranhão, Bahia e Pará são os maiores receptores de renda oriunda de recursos de transferências. O Nordeste como um todo, e o Norte, com exceção do Amazonas, são receptores líquidos de renda, enquanto os Estados do Sul e Sudeste são fornecedores de renda. Fica claro que a redistribuição de renda afeta mais severamente os Estados do Sul e Sudeste, sobretudo São Paulo. Excluindo o Distrito Federal e o Amazonas – por conta da particularidade da Zona Franca de Manaus – os setes Estados que compõe as regiões Sul e Sudeste fornecem grande parte da renda que é redistribuída para outros dezoito Estados. Esses dados explicam os inúmeros conflitos no âmbito da Federação. A repartição da renda tem sido pesada para alguns Estados sem que isso signifique melhoria das condições de vida nas regiões que mais são beneficiados por esta mesma repartição.

Outro ponto a ser abordado é que, sobre certas condições, as transferências poderiam ocasionar uma “herança maldita” para as regiões mais beneficiadas, pelo fato de torná-las dependentes destes recursos de transferências e diminuir os estímulos para promoção da arrecadação própria. Nesse sentido, os resultados podem ser opostos aos esperados. BUZZONE (2009) traça em uma série histórica demonstrando mediante o instrumental econométrico a relação entre a arrecadação própria dos estados e montante de receita recebida de transferências, considerando que

(...) o FPE impactou negativamente as arrecadações estaduais. Dos 27 entes governamentais, em 15 deles o aumento de 1% na proporção do FPE sobre a receita tributária reduziu em mais de 0,50% a receita própria per capita. (...) Pelo modelo de dados de painel com efeito fixo, comprovamos que o aumento de 1% na proporção do FPE sobre a receita tributária própria diminuiu em 0,29% o esforço fiscal dos estados. (opcit. p.69 e 78)

Fica evidente que há o risco de alguns Estados se tornarem cada vez mais dependentes de recursos de transferências ao que parece, pela própria característica deste recurso. A tributação própria é custosa. Sempre há o custo financeiro e político do poder de tributar do Estado. O primeiro se expressa através da necessidade de constituir o fisco, de atribuir-lhe recursos para cumprir seu papel, seja em termos de “gente”, seja em termos de recursos materiais e tecnológicos. O segundo é que qualquer contribuinte vê com maus olhos o fisco; reage, teima em fugir dele e de atribuir-lhe um caráter injusto, sobretudo quando o Estado não lhe devolve sob a forma de serviços públicos. Por outro lado os recursos de transferências não implicam em custo algum, nem ao menos possuem um caráter de contrapartida. O custo foi pago por outros. Sendo assim, se um Estado – ou os que estão no comando dele – é nutrido permanentemente por recursos de tais fontes, pode “afrouxar” os laços do fisco para manter-se politicamente sem, entretanto, comprometer sua existência e poder. Talvez isso explique como é possível que oligarquias poderosas se mantenham no poder a despeito de todos os desmandos políticos. É sempre mais fácil ser benevolente com recursos alheios. Os últimos acontecimentos políticos revelam que este tipo de “arranjo” tributário – e também federativo – é nefasto em virtude dos inúmeros dos conflitos que causa²⁷.

²⁷ Esta questão está evidente em torno das discussões acerca da repartição das receitas de *royalties* com o pré-sal, receita que ainda nem chegou a existir. Ávidos por recursos por mais recursos, desconsideraram sistematicamente o aspecto constitucional das receitas de *royalties*, em que a Constituição decidiu pelo tratamento peculiar aos recursos de ICMS sobre derivados de petróleo e gás. A tributação neste caso específico, diferente de todas as demais, é no destino, penalizando os Estados produtores. Para uma análise do aspecto jurídico, ver o parecer do Procurador Cláudio Madureira - PGE/ES, de junho de 2011.



7. Conclusão

A premissa considerada na criação do FPE para a existência de mecanismo de direcionamento de recursos para determinadas regiões – e, em um segundo momento, na criação de reservas regionais para embasar a distribuição dos recursos, não pode ser sustentada observando a evolução dos indicadores elencados anteriormente. As distâncias se mantiveram e, em alguns casos, até se agravaram, mesmo dentro de uma mesma região. A evolução destes indicadores ao longo do período de existência do Fundo pode indicar formas diversas do uso dos recursos e da relação entre a União, os Estados e suas políticas públicas.

A participação dos recursos do FPE em relação às receitas do Estado, em alguns casos, indica a existência de uma dependência de recursos de transferência que é nefasta para estimular a ampliação da arrecadação estadual. Alguns estudos apontam para uma relação inversa entre a receita oriunda de recursos de transferências e arrecadação própria do Estado. Isto na prática significou ao longo do tempo ampliação da participação dos recursos do FPE na Receita Total do Estado.

Dessa constatação objetiva surgem diversas questões:

- a) A “reserva” do FPE atende e reafirma os princípios da federação ou reforça a segregação e estimula a cisão quando discrimina entes “autônomos”?
- b) Seriam os recursos do FPE insuficientes para atender esses objetivos, devido à queda relativa ao bolo tributário total, e por isso, necessitaria de aporte da União para sua recomposição aos percentuais relativos existentes logo após a constituição, por exemplo²⁸?
- c) Os recursos de transferências não-condicionadas desestimulam o esforço tributário próprio estadual para as regiões mais beneficiadas pelo fundo, atuando em sentido contrário ao objetivo de promover a redução das desigualdades regionais?
- d) Provocam distorções na distribuição local de renda, pelo fato de torná-las dependentes dos recursos de transferências não-vinculadas, diminuindo os estímulos para promoção consciente da base econômica local?
- e) Estariam presentes outros elementos políticos e históricos capazes de obstar as transformações sociais e sistematicamente não são contemplados na formação dos índices atuais?

Consideramos que a maioria destas perguntas simplesmente não teria razão de existir se os recursos do Fundo de Participação dos Estados tivessem implicado uma melhoria significativa das condições de vida da população, sobretudo, dos Estados que mais foram privilegiados com distribuição do fundo. É a constatação objetiva que os “pobres” ficaram mais pobres e que, no horizonte não se vislumbra sombra de mudança que tais questões surgem. Desse modo, se alguém pegou o caminho errado, “progredir” não significa continuar ir em frente; “progredir” talvez signifique voltar atrás e achar o caminho certo. Sendo assim, nos voltamos para tentar encontrar princípios que possam orientar a distribuição de recursos do FPE.

A fórmula que vigorou antes da Constituição de 1988 – e que agora se cogita seu retorno com algumas modificações – a melhoria dos indicadores ao longo do tempo, a saber, área,

²⁸ Do último encontro do GEFIN algumas premissas foram tiradas em consenso, a saber, 1) que os Estados “pobres” devem receber mais recursos; 2) que todos os Estados devem receber algum valor, nunca zero; 3) que o Grupo de Trabalho apresentará duas simulações, com e sem reserva regional. A nosso ver, sobre a primeira premissa, faltam critérios de quais estados seriam considerados “ricos” ou “pobres”. Seria apenas considerado o aspecto geográfico, ou o PIB? Seria pobre o Estado que têm o menor IDH, ou o que tem a menor rede de saneamento básico, rodovias, portos, recursos minerais? Um ente pode, por exemplo, ter um alto PIB per capita, mas isso não nos diz nada sobre a forma como essa riqueza é distribuída. Existem fatores históricos, políticos e econômicos que devemos também considerar.



população e renda per capita, principalmente uma elevação da renda, poderia reduzir o índice de participação do estado. Cria-se, então, um dilema: em que grau valeria à pena melhorar os indicadores de PIB per capita visto que possivelmente implicaria em perda substancial de recursos?

A busca pelo melhor uso dos recursos públicos impõe novas formas de lidar com a distribuição do FPE que passa, a nosso ver, tanto pela forma de distribuição do recurso, mas pelos mecanismos de controle para que os resultados sejam efetivos para a sociedade como um todo. Para os Estados mais “pobres”, uma forma aparentemente boa, entretanto de difícil implementação, em virtude do comprometimento destes recursos na manutenção da máquina pública, seria vincular os recursos do FPE, pouco a pouco, em gastos sociais ou investimentos em infra-estrutura.

Medir as desigualdades em relação aos estados membros da federação não é uma coisa fácil de fazer. O IDH, contudo, parece representar um indicador melhor do que a renda per capita pois ao menos incorpora variáveis sociais como a educação, a expectativa de vida – muito influenciado pela taxa de mortalidade infantil – e rendimentos. É possível que utilização de três indicadores, renda per capita, área territorial e população, que são indicadores absolutos, combinado com o IDH, possa definir um novo índice do FPE, com revisão periódica – por exemplo, quadrianual como o PPA (Plano Pluri-Anual), que já é um bom instrumento de planejamento estratégico definido pela Constituição.

Há motivos para que um novo critério de distribuição do FPE determine o fim da reserva regional: vários estados pertencentes a esta reserva estarem com indicadores muito próximos dos estados considerados “ricos”, enquanto na outra ponta, existem estados fora da chamada reserva com indicadores mais próximos de estados considerados “pobres”. Inclusive isso foi um dos elementos que ampararam a decisão do STF. Quarenta anos de FPE já provaram que segregação ou discriminação geopolítica não resolve o problema das desigualdades regionais, ao contrário, ampliam e geram distorções federativas capazes de levantar animosidade entre os entes.

Ao que tudo indica, parece justa a reivindicação dos Estados que haja recomposição dos valores do FPE pela União. O fato de a União utilizar como instrumento de política econômica as variações no IPI e IR implica em dificuldades para os Estados. Uma hipótese é tal aporte pudesse constituir um “fundo” próprio, ou um “fundo” do FPE. Este fundo poderia ser amparado na melhoria relativa dos indicadores de cada Estado. Faria jus a repartir este aporte aqueles entes que conseguissem melhorar seus indicadores em relação à média nacional, repartindo entre os mesmos proporcionalmente ao ganho no indicador, à sua meta individual ou à média nacional. Este instrumento baseado no mérito favoreceria o ente que busca melhorar seus indicadores sem o receio de ter suas receitas reduzidas pela boa gestão dos recursos. Desse modo, uma política de longo prazo de sérios investimentos em áreas sociais seria premiada, não com redução das receitas, mas com o aumento dos recursos deste fundo do FPE.

Por outro lado, deve haver elementos que estimulem a arrecadação própria. O recurso do FPE não pode constituir a principal receita dos Estados. Esta condição é nefasta do ponto de vista social e político. Ademais, coloca os estados extremamente dependentes sob uma constante “espada de Dâmocles” ao depender de um recurso que está fora de seu controle.

Por fim, é preciso lembrar que as transformações sociais que tanto almejamos no Brasil não virão mediante a simples transferências de recursos para determinada região. Acreditar nisso seria tomar os “meios” pelos “fins”. A redistribuição de renda não deve ser um fim em si mesmo, mas, um meio político que atende a determinado projeto de sociedade e de país. As transferências financeiras são importantes e devem existir, entretanto, não terão êxito sem a



existência de mecanismos que façam com que os benefícios que possam advir das transferências alcancem o povo, ou seja, da base da sociedade.

Celso Furtado disse um pouco antes de sua morte: “nunca foi tão grande a distância entre o que somos e o que poderíamos ser”. Enfrentar este abismo é levar o Brasil à sério; é levar o Nordeste a sério. E esta não é uma questão regional. A questão é nacional. O Norte/Nordeste do Brasil é “face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo”. A frase de Celso Furtado expressa bem que não se trata de estimular rivalidades regionais²⁹. Se não existem políticas que procurem seriamente romper com atraso que caracteriza a configuração social do país, sobretudo no Norte/Nordeste, que expressa a face mais evidente deste atraso, fracassam todas as possibilidades de construção de uma sociedade mais justa e de um país menos dependente; em suma, vãs são as esperanças de romper com o status de país subdesenvolvido, ou seja, “assumir formas superiores de organização social em que o conjunto da coletividade se beneficie dos frutos do próprio trabalho”. No plano político e econômico, o discurso pode apontar para idéia do Brasil potência, mas a realidade social evidencia o atraso³⁰.

²⁹ (FURTADO, 1981).

³⁰ O que nos diferencia dos países desenvolvidos? Somos a oitava economia do mundo e alcançamos um patamar de riqueza que não pode ser comparado a alguns países europeus e, ainda sim, não perdemos o status de país “emergente” ou “em desenvolvimento”. É evidente que o termo carrega também o fato de que na política e economia mundial ainda somos coadjuvantes. Entretanto, também carrega a constatação de que do ponto de vista social estamos muito aquém dos outros. O que nos separa é justamente o povo, a sociedade. Em outros termos, falta-nos civilidade, um conjunto de práticas observadas entre si pelos cidadãos em sinal de respeito mútuo e consideração. Como justificar que ainda hoje no Brasil exista trabalho escravo, fome, miséria e tantas outras mazelas sociais e, ainda assim, ser um dos maiores consumidores de artigos de luxo do mundo. É brutal a concentração de renda e fica evidente que alguns se beneficiam disso. Celso Furtado estava convencido de que as classes beneficiadas pela concentração de renda “não se revelam à altura de seu papel de elites”. A elite de uma nação necessariamente é aquela que lhe dirige os rumos. E a nossa, segundo ele, ao copiar os padrões de consumo norte-americanos, não poupa para investir e endivida o país no exterior, além disso, não demonstra nenhuma preocupação com seus “iguais”.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo. Série Pesquisas, n° 12, p.20. Korand Adenauer. São Paulo, 1998.

AFONSO, José R. R. FPE: rateio sem critério. In: Observatório da Jurisdição Constitucional. Brasília, 2010.

BARBOSA, R. Discursos parlamentares. Jornalismo. Vol. 18, t. 1, 1891.

BUZZONE, Silvia de S. Varejão. O impacto do Fundo de Participação dos Estados nas finanças estaduais no período de 1986 a 2007. 2009. 85 f. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil. 2009.

CALADO, Marcelo de Castro. Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). 2005. 157 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Universidade de Colônia, Alemanha. 2005.

CARVALHO, José Murilo de. O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

DRAIBE, Sônia. Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a construção do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FONSECA, Pedro C. Dutra. Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FURTADO, Celso. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste In: Novos Estudos Cebrap, São Paulo v.1, 1, p. 12-19, dez. 81.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-1973) In: Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Orgs. GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. Rio de Janeiro Elsevier, 2005.

LESSA, C. A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

MADUREIRA, Cláudio Penedo. Análise da constitucionalidade de proposta legislativa para a distribuição das participações governamentais advindas da exploração de petróleo a Estados e Municípios produtores e não-produtores. Disponível em: <<http://www.gern.unb.br/index.php/noticias/institucionais-recentes/199-parecer-pgees-sobre-reparticao-federativa-dos-royalties>>. Acesso em 28/07/2011.

POULANTZAS, Nicos. Pouvoir politique et classes sociales de l'etat capitalisme. Paris: François Maspero, 1968.

RIKER, W. Federalism, origin, operation, significance. Little, Brown and Company, 1964.