

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

SILVIA BUZZONE DE SOUZA VAREJÃO

**O IMPACTO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NAS
FINANÇAS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 1986 A 2007**

**VITÓRIA
2009**

SILVIA BUZZONE DE SOUZA VAREJÃO

**O IMPACTO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NAS
FINANÇAS ESTADUAIS NO PERÍODO DE 1986 A 2007**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Teoria Econômica da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.
Orientador: Prof. Dr. José Teófilo Oliveira

**VITÓRIA
2009**

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Dr. José Teófilo Oliveira pela orientação no desenvolvimento da dissertação; à Professora Ms^a Ana Carolina Giuberti pelo apoio na elaboração da parte econométrica; aos Professores Dr. Eurico Hideki Ueda e Dr. Rogério Arthmar pelo aceite de participar da banca examinadora.

Agradeço à minha querida amiga Lorena por ter me escutado tantas vezes falar sobre o tema dessa dissertação e por muitas vezes ter deixado o seu trabalho de lado para poder dividir as dúvidas que só me pertenciam; a Celso por juntos estarmos dando mais esse passo; a todos os colegas, professores e funcionários do mestrado; a Aequus e a Suppin.

Agradeço a Deus; à minha família, em especial meus pais Oscar e Leila pelo apoio e pela paciência; a Níger; e a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração do estudo.

RESUMO

O estudo faz uma análise da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o impacto do fundo nas receitas estaduais. Analisa as teorias sobre federalismo fiscal de Tiebout (1956), Oates (1972, 1981, 1999) e Stiglitz (1999) e a evolução do federalismo fiscal brasileiro. Discorre sobre os efeitos da Lei Complementar nº. 62 de 1989, que congelou os coeficientes individuais de participação do FPE. Para tanto, a repartição dos recursos da transferência foram avaliadas em três períodos: no final da década de 1980, anos com os coeficientes ainda variáveis; na década de 1990; e nos anos 2000 até 2007. Essa análise evidenciou as distorções na divisão do fundo entre os estados, principalmente os ganhos de receita do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins frente à perda do Piauí, Maranhão, Minas Gerais e Paraná. Com o objetivo de verificar se o FPE seria distribuído de forma mais eficiente, recalculou-se os coeficientes individuais de participação dos estados com base nos critérios que vigoraram até 1989. Por último, foi medido, através dos modelos econométricos de dados de painel e de MQO agrupado com *dummies*, o efeito do FPE nas finanças estaduais. Como resultado, o fundo desestimulou a arrecadação própria desse ente federativo.

ABSTRACT

This work studies the resources distribution of resources from the States Participation Fund (FPE) and the effect of the fund in the revenue of the states. It examines the theories of fiscal federalism in Tiebout (1956), Oates (1972, 1981, 1999) and Stiglitz (1999) and how is the evolution of Brazilian fiscal federalism. It also discusses the effects of Complementary Law nº 62, 1989, which stabilized the individual coefficients from the FPE. Thus, the allocation of transfers resources was evaluated for three periods: the end of the 1980's, when the FPE coefficients were variable, in the 1990s, and in the period from 2000 to 2007. This analysis revealed distortions in the partition of funds resources among the states, as gains in revenue in Acre, Amapá, Roraima and Tocantins, and loss of revenue in Piauí, Maranhão, Minas Gerais and Paraná. In order to verify whether the FPE would be distributed more efficiently, it recalculated the rates of participation of each state based on criteria which operated until 1989. Finally, the effect of FPE on state finances was measured by means of panel data and pooled OLS with dummies. As a result, the fund itself discourage the collection of federal entity.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TRANSFERÊNCIA NÃO-CONDICIONADA	18
GRÁFICO 2 - TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA SEM CONTRAPARTIDA.....	19
GRÁFICO 3 - TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA COM CONTRAPARTIDA	21
GRÁFICO 4- CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL – 1947/1988	26

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO	26
TABELA 2 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	30
TABELA 3 – FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO	34
TABELA 4 – FATOR REPRESENTATIVO DO INVERSO DA RENDA PER CAPITA	35
TABELA 5 – COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO DO FPE A PARTIR DE 1990.....	36
TABELA 6 – PIB ESTADUAL EM 1986.....	38
TABELA 7 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EM 1986	40
TABELA 8 – RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E RECEITA DISPONÍVEL PER CAPITA DOS ESTADOS EM 1986	42
TABELA 9 – PRODUTO INTERNO BRUTO DOS ESTADOS EM 1989	44
TABELA 10 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EM 1989	45
TABELA 11 – RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E RECEITA DISPONÍVEL PER CAPITA DOS ESTADOS EM 1989	48
TABELA 12 – VALOR MÉDIO ANUAL DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA, DA RECEITA DISPONÍVEL E DO PIB DA DÉCADA DE 1990	50
TABELA 13 – VALOR MÉDIO ANUAL PER CAPITA DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA, DA RECEITA DISPONÍVEL E DO PIB DA DÉCADA E 1990.....	52
TABELA 14 – VALOR MÉDIO ANUAL DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DA RECEITA DISPONÍVEL DOS ANOS 2000 ATÉ 2007.....	56
TABELA 15 – VALOR MÉDIO ANUAL DO PIB E DO PIB PER CAPITA DE 1990 A 1996 E DE 2000 A 2006.....	57
TABELA 16 – COEFICIENTE CALCULADO E REAL DO FPE DA DÉCADA DE 1990	60
TABELA 17 – FPE E VARIAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA	70
TABELA 18 – RESULTADO DO MODELO COM ACRÉSCIMO DAS <i>DUMMIES</i> ESTADUAIS	73
TABELA 19 – RESULTADOS DO MODELO COM AS VARIÁVEIS DE INTERAÇÃO	76
TABELA 20 – RESULTADOS DAS VARIÁVEIS DE INTERAÇÃO	78

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL.....	11
2.1	Princípios da teoria do federalismo fiscal	12
2.2	Federalismo Fiscal	16
2.3	Evolução da estrutura tributária no Brasil.....	22
2.3.1	Reforma tributária de 1988	27
2.4	Federalismo fiscal brasileiro a partir de 1988.....	29
3	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE	34
3.1	Fundo de Participação dos Estados de 1986 até 1989.....	37
3.2	Fundo de Participação dos Estados na década de 1990	49
3.3	Fundo de Participação dos Estados a partir de 2000.....	54
3.4	Distribuição do FPE com a aplicação da fórmula que vigorou até 1989.	58
4	O IMPACTO DO FPE NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL	61
4.1	Esforço Fiscal dos Estados	62
4.2	Metodologia.....	66
4.3	Modelo e resultados.....	69
4.4	Modelo com regressão de variáveis <i>dummies</i>	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
6	REFERÊNCIAS	82

1 INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal trata da divisão das responsabilidades entre os níveis de governo. Confere competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica. A federação brasileira é constituída pela União, estados e municípios. Cada esfera de governo possui autonomia interna, competências legais e áreas de atuação definidos por uma única Constituição, sendo os estados e municípios subordinados a União.

Uma característica do federalismo brasileiro é a presença dos municípios como esferas subnacionais dotados de autonomia, governo e administração própria. E, portanto, peça fundamental da estrutura do Estado-Nação. Essa configuração do federalismo nacional está em conformidade com a sua propriedade da descentralização, que busca desconcentrar os poderes e as competências da União em prol dos estados e municípios.

A cada esfera de governo correspondem despesas e receitas, em grande medida, estabelecidas constitucionalmente. O problema encontrado é que muitos tributos são mais eficientes se arrecadados pelo governo central, União, e em contrapartida, a maioria dos gastos públicos são mais eficazes se despendidos pelos governos subnacionais, estados e municípios.

Desse modo, o instrumento fiscal utilizado com o objetivo de fortalecer as finanças das esferas subnacionais é a transferência de recursos. As transferências intergovernamentais efetuam-se, normalmente, do nível mais central de governo para os governos subnacionais.

No Brasil, as transferências intergovernamentais estão presentes no sistema fiscal de forma significativa. Esses repasses, além de diminuir o hiato existente entre receitas e despesas dos entes subnacionais, têm como finalidade a redistribuição de renda entre as regiões.

Um exemplo de repasse de recursos que visa redistribuir renda entre os estados e municípios são os fundos de participação. O Fundo de Participação dos Estados

(FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são formados pelas receitas do Imposto de renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Do total arrecadado com esses tributos pela União, 21,5% fazem parte do FPE e 22,5% do FPM. Como o objetivo principal dos fundos é realocar renda entre as esferas de governo, não há qualquer vinculação das receitas, portanto, os entes são livres para aplicar tais recursos em qualquer despesa.

Os critérios de distribuição dos fundos, quando foram criados em 1967, se baseavam em três variáveis: no inverso da renda per capita da localidade, na população e na extensão territorial. A partir desses dados, eram calculados, todos os anos, os coeficientes individuais de participação dos entes. Essa forma de distribuição vigorou até 1989, ano em que os coeficientes foram fixados de forma arbitrária.

A Lei Complementar nº. 62 de 1989 congelou a participação dos estados na divisão dos recursos do FPE, privilegiando os estados do Norte e Nordeste. Essas duas regiões mais o Centro-Oeste ficaram com 85% do fundo, enquanto os 15% restante foram destinados ao Sul e Sudeste. Contudo, tal legislação previa que uma nova lei deveria ser elaborada com a finalidade de redefinir os critérios de distribuição. Porém, passados 20 anos esses coeficientes permanecem os mesmos.

Assim, o trabalho se propõe a analisar as implicações da Lei Complementar nº. 62 de 1989, que congelou os coeficientes do FPE e, desse modo, a distribuição do fundo entre os estados passou a não considerar mais os critérios da renda e da população, utilizados como uma *proxy* do desenvolvimento local. O objetivo é examinar se, de fato, o FPE está cumprindo a sua função de redistribuir renda entre os estados de forma eficiente.

E ainda, através da análise econométrica referente aos anos de 1989 até 2006 e a todos os estados brasileiros, estimaremos o impacto do FPE na arrecadação tributária própria. O estudo mostrará que a distribuição do FPE com esses coeficientes trouxe distorções para o federalismo brasileiro, ao privilegiar alguns estados em detrimento dos outros. Ao ignorar variáveis importantes, como a receita tributária própria, o FPE desestimulou o esforço arrecadatório dos estados e não

contribuiu para uma equalização da capacidade de gastos entre as esferas subnacionais.

Além dessa introdução, o trabalho é composto por três capítulos. O primeiro abordará a teoria do federalismo fiscal e a evolução do federalismo fiscal brasileiro. O segundo analisará o Fundo de Participação dos Estados em três períodos: de 1986 a 1989, anos com os coeficientes variáveis; na década de 1990, anos com os coeficientes fixos; e nos anos 2000 até 2007, período mais recente e também com os coeficientes fixos. O terceiro capítulo discorrerá sobre a metodologia utilizada na estimação do modelo econométrico e os resultados encontrados. Por último, a quinta seção apresentará as considerações finais.

2 TEORIA DO FEDERALISMO FISCAL

O federalismo é uma das formas de organização política de um Estado - Nação. Caracteriza-se pela separação de poderes políticos e econômicos entre diferentes níveis de governo, em que cada um possui certa autonomia interna, mas com predomínio de um governo central sobre os demais. No Brasil, essa divisão ocorre entre a União, os Estados e os Municípios.

No âmbito econômico, o federalismo fiscal trata da divisão de encargos e competências entre as diferentes esferas de governo. Delimita as áreas de atuação que devem ser concentradas nos níveis de governo mais descentralizados e aquelas nos níveis centralizados, ou seja, quais serviços e bens públicos são de responsabilidade de cada esfera governamental.

Stiglitz (1999) argumenta que as relações entre o governo central e os subnacionais são complexas e não podem ser entendida apenas pelo lado das despesas. A divisão de responsabilidades, segundo o autor, demanda duas questões chaves: quem faz as decisões de gastos e quem paga por elas. Deste modo, o federalismo fiscal discute também a divisão de competências, isto é, a separação das bases tributárias. De quem é a competência para tributar a renda? Ou o consumo? O governo central e os subnacionais podem dividir uma mesma base tributária?

De forma resumida, a prática do federalismo acaba por reunir grande parte dos gastos nos níveis mais descentralizados de governos e, por outro lado, concentra as receitas no governo central. Dessa forma, um instrumento muito utilizado nas federações são as transferências de recursos entre as esferas de governos, com o objetivo de equilibrar as contas públicas. Ademais, as transferências “também são mecanismos utilizados para minorar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre as regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento” (MENDES, 2004. p. 435).

São muitas as variáveis que influenciam o federalismo fiscal. Se a primeira vista parecem ser apenas duas, receita e despesas, a teoria sobre o assunto mostra que

não. Esse capítulo tem o objetivo de discorrer sobre as teorias do federalismo fiscal. Na primeira parte, examinaremos as bases da teoria, mais especificamente as contribuições de Charles Tiebout e Wallace Oates. Na segunda, apresentaremos a teoria do federalismo fiscal que servirá de suporte para as análises dos capítulos seguintes. Na terceira, descreveremos a evolução do federalismo fiscal brasileiro e, na quarta parte, apresentaremos o atual federalismo fiscal brasileiro.

2.1 Princípios da teoria do federalismo fiscal

Em 1956, Charles Tiebout escreveu o artigo **“A pure theory of local expenditures”** contestando o conceito de bem público levantado por Paul Samuelson dois anos antes. Segundo Tiebout (1956), Samuelson definiu bem público como um “bem de consumo coletivo”, em que todos usufruem o bem em comum, no sentido de que o consumo de cada indivíduo de determinado bem não leva a uma diminuição do consumo (do mesmo bem) por parte de qualquer outro indivíduo.

O problema desta definição, para Tiebout (1956), é que o conceito de “consumo” é muito mais amplo do que a sua forma usual. Segundo ele, o termo “consumo” não somente implica que o ato de consumo por uma pessoa não diminua a oportunidade de consumo por outra, mas também permite outra forma de consumo, por exemplo, quando um programa governamental produz economias externas¹. Tiebout (1956), conclui afirmando que muitos bens que não apresentam as características para serem considerados bens públicos, podem ocupar essa classificação se o “consumo” é definido para incluir as economias externas. A definição alternativa de Tiebout (1956) é que um bem público é aquele que pode ser produzido, mas que não existe um método possível de se cobrar por ele.

¹ A economia externa aparece quando alguma atividade econômica gera efeitos positivos para outros indivíduos ou outra comunidade, sem que eles tenham que pagar por isso. A microeconomia refere-se à economia externa como externalidades. “Uma externalidades ocorre quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outras atividades de produção ou de consumo, que não se reflete diretamente no preço de mercado”. (PINDYCK, RUBINFELD, 2002, p. 597)

A teoria de Tiebout (1956) tem dois fundamentos principais². O primeiro é que existem vários governos locais e os cidadãos têm livre mobilidade para viver em qualquer localidade. O segundo é a presença do que ele chamou de consumidor-eleitor (*consumer-voters*), emitindo a idéia de que os eleitores votam com os pés.

Como os habitantes das regiões devem pagar impostos e, em contrapartida, recebem serviços (bens públicos) do governo, Tiebout (1956) desenvolveu a teoria de que cada indivíduo (consumidor-eleitor) optaria por viver no local em que o governo ofertasse a melhor cesta de bens frente aos tributos que deveriam ser pagos para aquela jurisdição. Portanto, a problemática do bem público – existe um método justo de cobrar por esses bens? Como saber quais bens públicos os indivíduos demandam? - é resolvida.

A descentralização fiscal é o aspecto central da teoria de Tiebout (1956) e tem como resultado final a concorrência entre os governos locais, com o objetivo de atrair o maior número de moradores. Essa concorrência incita a uma competição horizontal, isto é, entre os níveis de governo. Contrário a essa competição de Tiebout, Oates (1972) argumenta que existe uma cooperação vertical entre os entes federativos.

Segundo Oates (1999), o governo central deveria prover os bens públicos que alcançam toda a população do território nacional, como exemplo, a defesa nacional, enquanto que os níveis descentralizados de governo (estados e municípios) forneceriam bens públicos para serem consumidos apenas no limite da jurisdição.

Oates (1999) afirma que questões macroeconômicas e programas de redistribuição de renda deveriam se concentrar no governo central. “An aggressive local program for the support of low-income households, for example, is likely to induce an influx of the poor and encourage an exodus of those with higher income who must bear the tax burden” (OATES, 1999. p.1121). Enquanto que caberia aos governos subnacionais fornecer os bens que serão consumidos apenas na sua localidade. O argumento de Oates (1999) é que em cada região existem diferenças nas

²O modelo de Tiebout (1956) tem sete hipóteses, mas como pretendemos apenas fornecer uma visão geral da teoria do autor, os dois fundamentos cumprem este papel.

preferências dos indivíduos e no custo de prover o bem público. Sabendo dessas diferenças, os governos locais são mais eficientes para fornecer os bens em questão.

A descentralização fiscal foi abordada, até o momento, apenas sob a ótica da provisão de bens e serviços. O outro aspecto de igual importância é a arrecadação de impostos, ou seja, a delimitação dos tributos que deverão ser arrecadados por cada nível de governo.

Para Oates (1999) quanto mais móvel for a base de tributação, o imposto deve ser de responsabilidade do governo central. “Quanto mais exportável for o tributo, quanto mais móvel for sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central” (MENDES, 2004, p. 430) e assim, não seja causador de distorções na alocação de recursos na economia. Porém, Oates (1999) complementa a sua teoria afirmando que, embora o argumento implique que os governos subnacionais evitem tributar as bases econômicas que têm uma acentuada mobilidade, como bens finais e renda, essa conclusão não está de fato correta. A real implicação, para o autor, é que os níveis descentralizados de governo devam tributar as bases econômicas que se traduzam em benefícios para a comunidade.

Neste ponto, Oates (1999) faz referência ao modelo de Tiebout, no qual o custo dos tributos expressa os bens públicos consumidos, e exemplifica a idéia tributar localmente, o que traz benefício para comunidade.

If local governments provide local inputs that increase the productivity of capital employed in their jurisdictions, then they should levy benefit taxes on capital in order to provide the set of signals needed for the efficient deployment of capital across localities (OATES, 1999, p.1125).

São nítidas as diferenças das análises de Tiebout (1956) e Oates (1999), mas os dois autores contribuíram significativamente para a teoria do federalismo fiscal. Oates (1981) afirmou que o modelo puro de Tiebout (1956) envolve um conjunto de hipóteses não-realistas, em particular o fato de se assumir um mundo em que os

consumidores mudam de comunidades em resposta apenas as considerações fiscais.

Todavia, ao lançar a idéia de que governos competem entre si, podemos afirmar que Tiebout (1956) anteviu o que atualmente chamamos de guerra fiscal, conquanto esta disputa entre os governos tenha como objetivo prévio atrair empresas para a localidade em prol de algum benefício ou redução de tributos, a essência de que existe uma competição fiscal entre os governos permanece.

Outra contribuição de Tiebout (1956) diz respeito aos bens públicos. De fato, uma definição mais completa para bem público é uma mescla dos conceitos desse autor e de Samuelson (1954). Um bem público é aquele que apresenta como características o consumo não-rival e não-exclusivo, ou seja, o consumo do bem por um indivíduo não exclui os outros indivíduos do consumo desse bem. Desta forma, não há como cobrar individualmente por esse bem. Um indivíduo não revelaria a sua preferência por algum serviço, e, portanto, o quanto que ele estaria disposto a pagar pelo bem, visto que poderá usufruí-lo sem arcar financeiramente. Assim, não existe motivação para que as empresas viessem a ofertar aquela mercadoria ou serviço e, por isso, cabe ao governo produzi-los.

Da mesma forma, as análises de Oates demonstraram o que é a base do federalismo fiscal: a divisão de responsabilidades entre os níveis de governo e a cooperação entre eles, com a presença de um governo central. Como a divisão de responsabilidades concentra a maior parte dos recursos financeiros no governo central e grande parte dos gastos nos subnacionais, são as transferências entre os governos que desempenham o papel de equilibrar receitas e despesas e, é dessa forma, que os vários níveis de governos cooperam entre si.

2.2 Federalismo Fiscal

O federalismo fiscal trata basicamente das questões sobre as receita e as despesas do setor público (conforme já explicado na seção anterior). Esta parte do trabalho mostrará que a produção e o financiamento dos bens públicos podem ser vistos de forma separada, ou seja, um determinado nível de governo pode fornecer um serviço para a comunidade, enquanto o financiamento deste serviço é feito por outro nível de governo.

Segundo Stiglitz (1999), os principais argumentos a respeito da provisão de bens públicos afirmam que os governos locais são mais eficientes ao prover os bens para a comunidade, isto porque conhecem melhor as necessidades e preferências dos moradores e têm fortes incentivos para fornecer os serviços de forma eficiente. Contudo, a receita necessária para o financiamento dos bens em questão pode ser originária de outros níveis de governo, já que as bases tributárias que podem ser arrecadadas de forma eficiente pelos governos subnacionais são limitadas. Para Stiglitz (1999), existem boas razões para separar financiamento de produção.

Embora pareça que a produção deva ser totalmente separada do financiamento e, assim, um nível de governo apenas arrecade enquanto o outro gaste, não é desta forma. Stiglitz (1999) afirma ser necessário algum controle sobre as despesas públicas e o problema, levantado pelo autor, refere-se ao tamanho dessa fiscalização. Segundo o autor, a imposição de um maior controle garante que a verba está sendo usada de forma correta, porém, aumenta-se a burocracia e diminui a adaptabilidade do serviço às características locais.

A separação entre a produção e o financiamento dos serviços públicos é possível através do mecanismo de transferência de renda que permite a arrecadação por parte de um governo e as despesas por outros. São variadas as modalidades de transferências intergovernamentais de recursos e, de modo geral, ocorrem do nível mais centralizado de governo para os descentralizados.

De acordo com a teoria proposta, as transferências podem ser divididas em três grupos. O primeiro agrupa a ajuda financeira que pode ser usada para qualquer fim, denominada de *transferências não-condicionadas*. O segundo, reúne as transferências de recursos vinculadas a alguma despesa específica, denominada de *transferências condicionadas*. O terceiro grupo refere-se ao repasse financeiro atrelado a um gasto determinado e vinculado ao montante de recursos despendido pelo governo subnacional, denominada de *transferências condicionadas com contrapartida*.

Dependendo da norma legislativa que regula as transferências, elas também podem ser classificadas como constitucionais, aquelas regulamentadas pela constituição, como legais, definidas por leis específicas, ou transferências voluntárias, que não se originam de nenhuma determinação legal.

A abordagem realizada por Stiglitz (1999) nos permite avaliar o impacto dos diferentes tipos de transferências na economia. O repasse financeiro classificado como uma transferência não-condicionada tem como resultado final o crescimento dos gastos públicos locais, mas em um montante inferior ao total das transferências, e uma diminuição dos tributos locais.

Stiglitz (1999) comprova esse resultado analisando uma comunidade hipotética em que os moradores precisam escolher entre os bens públicos e os bens privados. O autor simplifica o exemplo assumindo que todos os indivíduos são iguais e, portanto, ignora as questões referentes as diferenças nas preferências. No Gráfico 1 o equilíbrio está representado pelo ponto A em que a curva de indiferença tangencia a linha do orçamento BB, que é a restrição orçamentária do modelo³.

No momento em que o governo central fornece uma transferência financeira não condicional, a linha do orçamento se desloca para cima, passando de BB para B'B'.

³ A curva de indiferença “representa um conjunto de cestas de mercado que geram o mesmo nível de satisfação para o consumidor”. A linha do orçamento mostra “todas as combinações de bens que resultam em um gasto que é igual à renda”. E a restrição orçamentária é aquela que “os consumidores enfrentam devido ao caráter limitado de sua renda” (PINDYCK, RUBINFELD, 2002, p.674, 678 e 681)

Esse movimento paralelo para a direita da restrição orçamentária ocorre devido ao incremento na renda da comunidade originado da transferência

O novo equilíbrio está no ponto A^* , sendo necessário um maior nível de gastos com os bens públicos e um maior consumo dos bens privados. Esse aumento dos bens privados ocorre porque o governo subnacional, ao receber um montante de recursos que pode ser aplicado em qualquer área, acaba reduzindo a alíquota dos seus impostos próprios. Assim, a comunidade pode agora despender o dinheiro, que antes pagava tributos, em bens privados. Portanto, a ajuda financeira do governo central teve como resultado uma diminuição dos tributos locais que incidiam sobre os indivíduos.

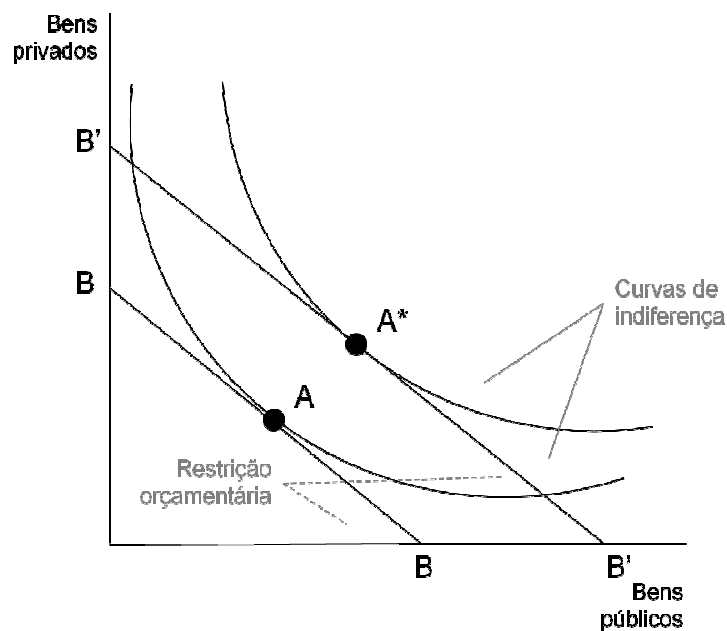


GRÁFICO 1 - TRANSFERÊNCIA NÃO-CONDICIONADA

Segundo Mendes (2004), a transferência não-condicionada “deve ser utilizada nos casos de desequilíbrio vertical”. O autor complementa afirmando que “a forma mais comum de se operacionalizar esse tipo de transferência é através da destinação aos governos locais de um percentual da arrecadação de um determinado tributo central ou estadual para o município” (MENDES, p.10, 2002).

A mesma representação do Gráfico 1, com algumas modificações, pode ser utilizada para ilustrar o impacto na economia de uma transferência condicionada sem contrapartida⁴. Este repasse tem por objetivo garantir a aplicação de recursos em uma área específica. Consideremos um modelo com apenas dois bens públicos: educação e saúde. O governo central transfere ao nível subnacional \$100 mil para serem aplicados na educação, já que é de seu interesse, naquele momento, incentivar esta área. Se a localidade gasta 10% de renda adicional em cada bem público (10% para a saúde e 10% para a educação), dos \$100 mil, \$10 mil serão despendidos na saúde e \$10 mil, na educação. Os \$ 80.00 mil restantes poderão ser utilizados para reduzir o nível dos impostos locais, como acontece com a transferência não-condicionada.

O Gráfico 2 ilustra a análise. A educação está representada no eixo das ordenadas e a saúde, na abscissa. A restrição orçamentária inicial é BB, após a transferência se desloca para B'B'. O nível de equilíbrio, ou seja, o ponto em que a curva de indiferença tangencia a restrição orçamentária passa de A para A*.

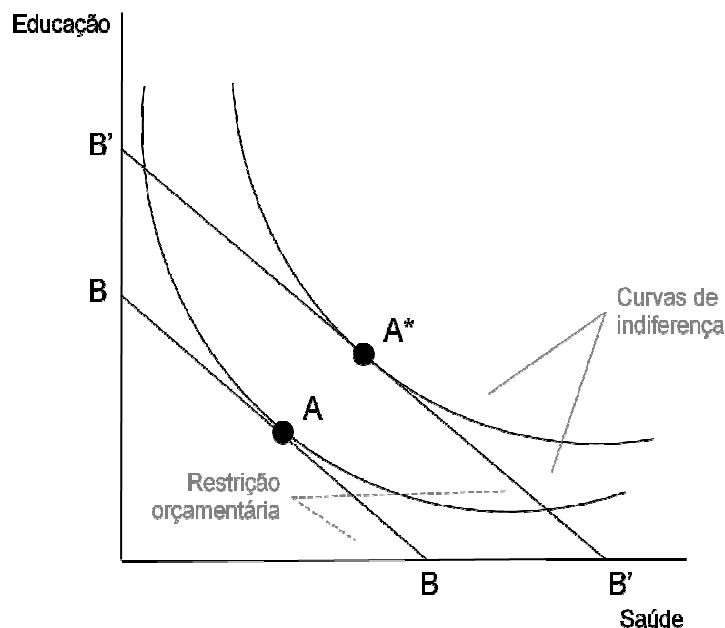


GRÁFICO 2 - TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA SEM CONTRAPARTIDA

⁴ A análise a seguir está baseada em Stiglitz, 1999.

O importante desta análise, segundo Stiglitz (1999), é que quando a despesa com educação da localidade é igual ou superior a \$100 mil, a transferência condicionada sem contrapartida do governo central não aumenta os gastos da região com a área incentivada. E, portanto, não há diferença se o governo estipulou que os recursos deveriam ser despendidos para a educação. De modo contrário, quando a esfera subnacional gasta menos que os \$ 100 mil, neste caso, o dispêndio com a educação vai crescer até atingir o valor estipulado pelo governo central.

Deste modo, a transferência condicionada sem contrapartida garante aplicação de um nível mínimo de recurso numa área específica, o que não significa que os gastos da localidade crescerão no mesmo patamar da transferência. Para Mendes (2002),

Esse tipo de transferência (...) seria uma ferramenta adequada para resolver os problemas de *regressividade tributária e do perfil de gastos*. Como os governos locais não têm incentivos a atender às necessidades da população mais necessitada – para não atrair população carente nem ter que elevar tributos, perdendo competitividade na atração por investimentos – o governo central garantiria os recursos necessários para que os municípios dessem um padrão mínimo de atendimento aos mais pobres (Mendes, p.9. 2002).

A modalidade de transferência intergovernamental mais eficaz para incentivar algum bem ou serviço público é a transferência condicionada com contrapartida. O governo central pode estipular que a cada \$1 gasto na saúde pelo governo subnacional, ele repassará \$ 0,50. Assim, quanto maior for a despesa na área, maior será a transferência de recursos recebida pela esfera subnacional. Conforme afirmou Stiglitz (1999), “this arrangement obviously creates a considerable inducement to spend more on these services”.

A transferência condicionada com contrapartida pode ser vista como um subsídio do governo federal aos estados e municípios. Esse subsídio causa dois efeitos na economia: o efeito renda e o efeito substituição ou preço⁵. Stiglitz (1999) retrata o impacto econômico desta transferência com um diagrama similar ao Gráfico 3. A linha do orçamento que inicialmente é BB sofre uma rotação provocada pelo

⁵ O efeito renda reproduz a “mudança no consumo de um bem resultante de um aumento do poder de compra, com o preço relativo mantido constante”, enquanto o efeito substituição é a representação da “variação do consumo de um bem associada a uma mudança em seu preço, mantendo-se constante o nível de utilidade” (PINDYCK, RUBINFELD, 2002, p.676).

acréscimo de renda e passa para BB' . A mudança da linha do orçamento tem um efeito renda – mais recursos financeiros são fornecidos a comunidade (maior renda) e mais serviços serão adquiridos (SHAH, 1994) –, e o efeito substituição – houve uma redução do preço relativo do bem público e a comunidade vai desejar gastar mais. O novo equilíbrio se encontra no ponto A^* .

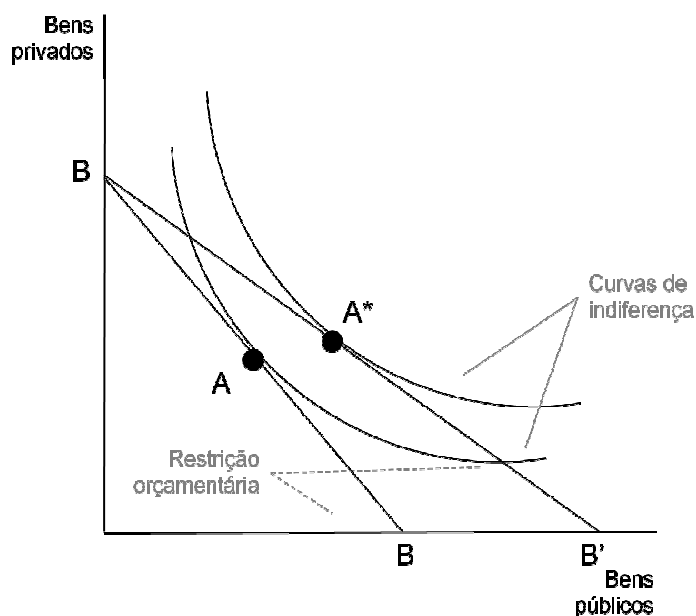


GRÁFICO 3 - TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA COM CONTRAPARTIDA

Este é o instrumento adequado para lidar com o caso clássico de *spillover effects*. Se há um bem público ofertado por um governo local que gera significativos benefícios a não residentes, então o governo central pode estimular o governo local a ampliar a oferta deste bem, a fim de gerar benefícios não só para os residentes, mas também para não residentes. A transferência induz o governo local a ampliar a oferta do bem, *internalizando* os benefícios proporcionados a não residentes. (MENDES, p.10, 2002)

Para cada objetivo do governo central existe uma modalidade de transferência intergovernamental. Se o governo federal desejar apenas repassar uma determinada quantia de recursos aos governos subnacionais, sem se preocupar com a destinação do montante transferido, deve-se utilizar a transferência não-condicionada. Mas, pelo contrário, se for finalidade do governo central atrelar os recursos a algum gasto específico, as transferências condicionadas com contrapartida são mais indicadas. Contudo, as análises que se seguiram limitaram-se a considerar as conseqüências teóricas das transferências, sem se preocupar

com os efeitos do tipo *flypaper* e as outras questões derivadas das transferências de recursos intergovernamentais.

2.3 Evolução da estrutura tributária no Brasil

A forma de governo federativa no Brasil foi instituída pela Constituição de 1891. Tal documento definiu que a União, os estados (as antigas províncias), e o Distrito Federal formavam a República dos Estados Unidos do Brasil, e determinou as matérias de competência de cada ente de governo. Em relação ao sistema tributário, não alterou a base tributária existente durante o Império, mas apenas diferenciou os impostos que caberia a cada esfera, ou seja, adotou o regime de separação das fontes tributárias.

Ao governo central foi atribuído o imposto sobre a importação, o imposto sobre a entrada, saída e estadia de navios, as taxas de selo e as taxas dos correios e telégrafos. Para os estados, couberam os impostos sobre: a exportação de mercadorias de sua própria produção; imóveis rurais e urbanos; transmissão de propriedade; indústria e profissões; além das taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia; e as contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios. Destaca-se que a Constituição de 1891 previa que além dessas fontes de receita, tanto os estados quanto a União poderiam criar outros impostos e, também, todos os tributos federais deveriam ser uniformes para os estados.

Como no Império (1822-1889), o imposto de importação se manteve como um tributo essencial até o início da Primeira Guerra Mundial (1914). No período de 1901 a 1913, o imposto de importação representou, em média, 53% da arrecadação federal. Em 1915 esse percentual caiu para 38% e, em 1917, contribuía com apenas 29% das receitas da União. Com a redução do comércio internacional e a conseqüente queda da participação do imposto de importação, a tributação brasileira concentrou-se nos impostos dos produtos domésticos (imposto de consumo). Com o fim da Primeira Guerra Mundial, (1918) a importância arrecadatória do imposto de

importação voltou a crescer, sustentando-se como principal tributo até a Constituição de 1934⁶. Ressaltamos que em 1922 foram criados o imposto sobre vendas mercantis e o imposto sobre a renda, ambos de competência da União

A Constituição de 16 de julho de 1934, ao lado de algumas leis desta época, segundo Varsano (1996), “[...] promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país, deixando-o em condições de ingressar na fase seguinte da evolução dos sistemas tributários, aquela em que predominam os impostos internos sobre produtos”. Desse modo, durante o Império e o início da República, a principal base de tributação era o comércio internacional, a partir da segunda metade da década de 1930 a tributação do consumo e da renda passam a ser fundamentais para o desenvolvimento do Estado - Nação.

A cobrança do imposto de exportação entre estados foi eliminada e o imposto de vendas e consignações (antigo imposto de vendas mercantis) passou a ser decretado pelos estados. Aos municípios foi concedida competência tributária própria e eles puderam determinar alguns tributos, como o imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas, entre outros, e taxas de serviços municipais. As receitas tributárias, pela primeira vez, poderiam ser repartidas entre os municípios, os estados e a União.

Na segunda metade da década de 1940, outra Constituição foi elaborada⁷. A Constituição de 18 de setembro de 1946 criou um novo tributo de competência da União: o imposto sobre produção, comércio, distribuição e consumo de lubrificantes e combustíveis. E dois novos impostos para os municípios: o imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões, este último em 1934 pertencia aos estados.

O artigo 15, parágrafo 4, desse documento trouxe uma mudança significativa para o sistema tributário brasileiro ao conceder aos municípios 10% da arrecadação do

⁶ Durante o período de 1919 até 1934 o imposto de importação representou, em média, 40% da arrecadação federal. Mas logo após um ano do término da Segunda Guerra Mundial, em 1919, que essa participação foi a mais alta, de quase 56%.

⁷ A Constituição de 10 de novembro de 1937, por não alterar significativamente a estrutura tributária, não será tratada neste trabalho.

imposto de renda. Assim, embora a Constituição de 1946 não tenha alterado significativamente a estrutura tributária anterior, ela, no entanto, como destacou Varsano, (1996), “[...] modificou profundamente a discriminação de rendas entre as esferas do governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos”.

Durante a década de 1950 o imposto de importação, enfraquecido com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), foi empregado como instrumento de política econômica. Em contrapartida, o imposto de consumo e o imposto de vendas e consignação cresceram em importância na arrecadação, o que demonstra uma diversificação da estrutura tributária.

A reforma tributária implantada na década de 1960 teve como objetivo principal aumentar a receita do Estado - Nação para poder eliminar o déficit fiscal da época e, ainda, proporcionar à estrutura tributária meios para incitar o crescimento econômico através de renúncias fiscais, estimulando o investimento. O sistema tributário de 1967 estava ligado às metas de política econômica (crescimento acelerado) da época, e isso foi facilitado devido ao autoritarismo político vigente.

A reforma de 1967 apresentou a inovação de substituir alguns impostos cumulativos pelos de valor agregado. O imposto de vendas e consignações (IVC), cumulativo, foi substituído pelo imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICM), incidente sobre o valor adicionado em cada etapa da produção. O imposto federal de consumo, também cumulativo, foi modificado pelo imposto sobre produtos industrializados (IPI) que tinha como base o valor adicionado.

Os impostos ditos anacrônicos (imposto do selo) foram extintos e o sistema tributário foi dividido em cinco categorias: impostos sobre comércio exterior⁸; impostos sobre o patrimônio e a renda⁹; impostos sobre a produção e a circulação de bens e serviços¹⁰; impostos únicos¹¹; e receitas extra - orçamentárias¹². As bases de

⁸ Imposto de exportação e imposto de importação.

⁹ Imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto de transferência de bens imóveis (ITBI), imposto territorial rural (ITR) e o imposto de renda (IR).

¹⁰ Imposto produtos industrializados, imposto de circulação de mercadorias, imposto de serviço de transportes e comunicação (ISTC), imposto sobre operações financeiras (IOF) e o imposto sobre serviços (ISS).

tributação foram bem definidas, com a eliminação das competências concorrentes, redução do número de impostos e simplificação do sistema tributário brasileiro.

“Do ponto de vista da distribuição federativa dos recursos fiscais, a reforma centralizou os recursos na esfera federal tendo em vista que a coordenação do processo de crescimento era responsabilidade daquela instância”. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). A União ficou com a competência de decretar a maioria dos impostos, com exceção do imposto de transmissão de bens imóveis e do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, que ficaram a cargo dos estados. Acrescentem-se também os tributos de responsabilidades dos municípios: o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana e os impostos sobre serviços de qualquer natureza.

Embora a Constituição de 1967 tenha concentrado as fontes de receita na União, e ainda que, a figura dos repasses de recursos entre as esferas de governo tenha aparecido no documento de 1934, foi em 1967 que se estabeleceu um sistema de transferências intergovernamental bem definido. O seu artigo 26, modificado pelo Ato Complementar nº 40 de 1968, definiu que a União distribuiria 12% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados para os governos subnacionais – 5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), 5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 2% ao Fundo Especial¹³. Além do FPE e do FPM estavam previstas na Constituição outras transferências intergovernamentais, como por exemplo, a destinação por parte dos estados de 20% da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias aos municípios.

Deste modo, esse sistema de transferência de recursos entre os governos minimizou, em parte, a concentração da receita na esfera federal, beneficiando, principalmente, os municípios. Em 1975, a União arrecadou 73,7% da receita total, enquanto que os municípios apenas 2,8%. Após as transferências, a receita

¹¹ Imposto sobre energia elétrica (IUEE), imposto sobre combustíveis e lubrificantes (IUCL) e imposto sobre minerais (IUM).

¹² Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS) e as contribuições para previdência social.

¹³ A redação original do artigo nº 26 da Constituição de 1967 estabelecia que 10% da arrecadação do IR e do IPI seriam destinados ao FPE e mais 10% ao FPM.

disponível da União era de 68,%, ao passo que os municípios dispuseram de 8,7% (Tabela 1).

TABELA 1– PARTICIPAÇÃO DOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

Ano	Na Arrecadação - Em % do Total			Na Receita Disponível - Em % do Total		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	63,6	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1970	66,7	30,6	2,7	60,8	29,2	10,0
1975	73,7	23,5	2,8	68,0	23,3	8,7
1980	74,7	21,6	3,7	68,2	23,3	8,6
1981	75,4	21,3	3,3	68,4	22,3	9,3
1982	75,9	21,4	2,7	69,0	22,1	8,9
1983	76,5	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1984	73,6	23,7	2,7	65,8	24,1	10,1
1985	72,7	24,9	2,4	62,7	26,2	11,1
1986	70,5	27,0	2,5	60,9	27,0	12,1
1987	72,3	25,2	2,5	64,1	23,3	12,6
1988	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3

Fonte: VARSANO, et al, 1998.

A meta de aumentar a receita tributária foi alcançada. Durante o período de 1946 a 1958 a carga tributária brasileira cresceu somente 4,9 pontos percentuais (passando de 13,8% para 18,7% do PIB). No ano de 1960 atingiu apenas 15,8% do PIB, mas no final desta década e ao longo de toda década de 1970, permaneceu em torno de 25% do PIB (Gráfico 4).

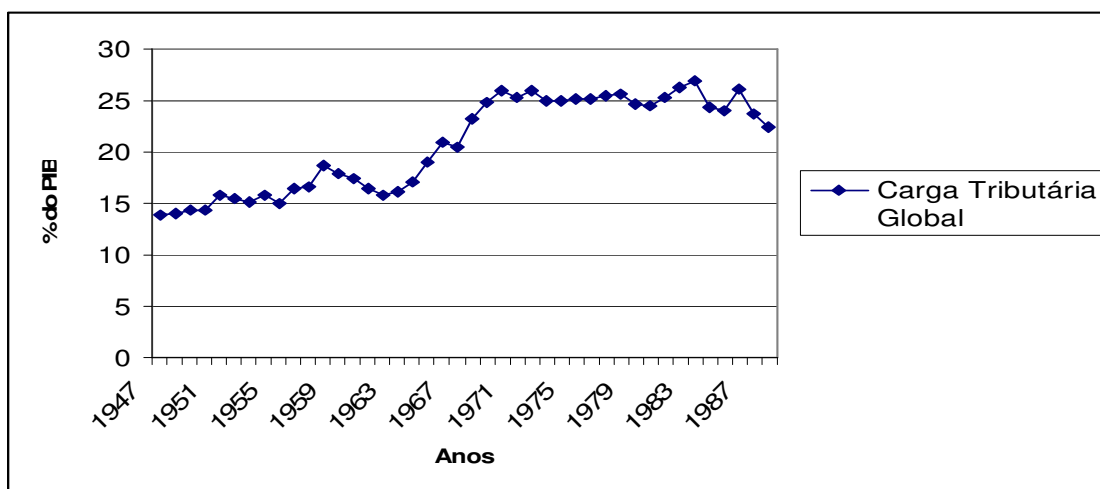


GRÁFICO 4– CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL – 1947/1988

Fonte: Elaboração própria. Fonte primária: VARSANO, et al, 1998.

A necessidade de reforçar as fontes de financiamento do setor público, no início da década de 1970, fez com que o governo reativasse a tributação cumulativa. Foram criados dois novos tributos que incidiam sobre a receita total das empresas: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com o objetivo de constituir patrimônio individual para os trabalhadores do setor privado e do setor público, respectivamente. Ainda com o intuito de aumentar a arrecadação, no início dos anos 1980, a União lançou a Contribuição para o Fundo de Financiamento Social (Finsocial), também incidindo cumulativamente.

A década de 1980 foi marcada por alterações na legislação tributária com o objetivo de manter o nível da carga tributária ao redor de 25% do PIB (Gráfico 4). A partir de 1984 os estados e municípios majoraram as suas participações tanto na arrecadação total como na receita disponível, e a União, em contrapartida, não alcançou o mesmo patamar de arrecadação dos três primeiros anos da década de 1980.

2.3.1 Reforma tributária de 1988

Com a Constituição de 1988, outra reforma tributária foi realizada. O objetivo dessa, diferentemente daquela dos anos 1960, era a descentralização dos recursos arrecadados da órbita federal, com o propósito de reforçar as fontes de financiamento dos governos subnacionais (estados e municípios). A estrutura tributária da década de 1960 não foi alterada significativamente e os tributos cumulativos, agregados na década de 1970, também não foram eliminados. Pelo contrário, com a ampliação das transferências intergovernamentais o governo passou a utilizar ainda mais as contribuições como fonte de arrecadação.

Segundo Afonso et. al (2004), a reforma tributária de 1988, com o propósito de fortalecer as finanças subnacionais, adotou duas medidas principais: primeiro, aumentou-se a base de incidência do ICM ao incorporar os impostos únicos, transformando-se no imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) de

responsabilidade dos estados¹⁴; segundo, ampliou-se o percentual de repasse do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5 e 22,5%, respectivamente. O montante transferido pelos estados para os municípios também cresceu consideravelmente, tanto pelo alargamento da base do principal imposto estadual como pelo aumento do percentual de sua arrecadação destinado àquelas unidades, de 20 para 25%. Criou-se também uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido em proporção à exportação de produtos manufaturados. Desse montante, 25% são entregues pelos estados aos seus respectivos municípios. (VARSANO, 1996, p. 14)

Os recursos destinados pela União aos estados e municípios foram ampliados, mas não houve uma contrapartida nas transferências dos encargos às esferas subnacionais, agravando o desequilíbrio fiscal. Cabe acrescentar que a Constituição de 1988 não foi a única responsável pela queda de receita da União. Segundo Varsano, (1996), “[...] outros fatores que explicam tais dificuldades são a estagnação econômica, que, à véspera do Plano Real, já completava 14 anos quase ininterruptos, a aceleração da inflação e o estado deplorável a que se deixou chegar a administração fazendária”.

Para reduzir o desequilíbrio fiscal a União adotou como principal fonte de recursos as contribuições sociais. A preferência por este tipo de tributo é facilmente entendida. Primeiro, as contribuições sociais não são divididas com os estados e municípios e podem ser aplicadas livremente no orçamento. Segundo, é de apenas noventa dias a anterioridade para sua exigência.

A Constituição de 1988 unificou o PIS e o Pasep, transformando-os em um fundo contábil de caráter coletivo. O Finsocial foi convertido na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Tanto o PIS/Pasep como a Cofins mantiveram suas características cumulativas.

¹⁴ Cada Estado teve a autonomia de fixar a alíquota do ICMS. As alíquotas interestaduais são fixadas pelo Senado Federal e a máxima é de 12%.

A reação do governo ao novo sistema tributário introduzido pela Constituição de 1988 resultou em uma queda na qualidade do sistema tributário [devido as cobranças das contribuições sociais cumulativas] sem que, entretanto, tenha ocorrido de forma definitiva uma solução de seu desequilíbrio financeiro e fiscal (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 256).

Logo após a realização da reforma tributária, no ano de 1989 a carga tributária global cresceu, aproximadamente, dois pontos percentuais do PIB. O ano de 1990 registrou a maior carga tributária, perto de 29% do PIB, provocada pela implantação do Plano Collor. Durante a segunda metade da década de 1990, a estabilização econômica atingida com o Plano Real manteve a carga tributária próxima de 30% do PIB e nos anos mais recentes, esta já se aproxima de 40% do PIB.

2.4 Federalismo fiscal brasileiro a partir de 1988

Conforme explicitados nas seções anteriores, a divisão federativa dos tributos entre os entes de governo concentra a maior parte das bases tributárias no nível mais central. No Brasil isso não é diferente.

De acordo com a Constituição de 1988, é responsabilidade da União instituir impostos sobre a importação e a exportação de produtos, sobre a renda, sobre produtos industrializados, sobre operações financeiras, sobre a propriedade rural e sobre grandes fortunas. Aos estados, competem os impostos sobre a transmissão causa mortis de bens, sobre operações relativas a circulação de mercadorias e serviços e sobre a propriedade de veículos automotores. E aos municípios cabe cobrar impostos sobre a propriedade urbana, sobre a transmissão de bens inter vivos e sobre serviços que não foram compreendidos pela tributação estadual. Acrescente-se que a União, os estados e os municípios podem instituir contribuições de melhoria e taxas. E, ainda, compete exclusivamente a União estabelecer contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico¹⁵. Deste modo, a

¹⁵ Após 1988, a União passou a adotar como importante fonte de recursos as contribuições sociais. A preferência por esse tipo de tributo, pode ser explicada por dois fatores: primeiro, as contribuições sociais não são divididas com os estados e municípios e podem ser aplicadas livremente no orçamento; segundo, é de apenas noventa dias a anterioridade para sua exigência. Contudo, as contribuições sociais pioram a qualidade do sistema tributário brasileiro, principalmente pelo seu caráter cumulativo.

União institui tributos sobre praticamente todas as bases econômicas, enquanto os estados e municípios têm um campo mais limitado de atuação. A Tabela 2 lista os impostos que correspondem a cada competência tributária e a cada ente da federação.

TABELA 2 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA

Categoria	Governo	Imposto
Comércio exterior	União	Imposto sobre a Importação (II) Imposto sobre a Exportação (IE)
Patrimônio e Renda	União	Imposto sobre a Renda (IR)
	Estado	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) Imposto sobre a Transmissão <i>Causa Mortis</i> (ITCMD)
	Município	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> (ITBI)
Produção e Circulação	União	Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)
	Estado	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
	Município	Imposto sobre Serviços - ISS

Fonte: LEMGRUBER

Nota: Modificado pela autora

Visto o lado das receitas, cabe agora analisar a divisão de competências na federação brasileira. A Constituição de 1988 lista todas as áreas de responsabilidade privativa da União¹⁶, bem como àquelas são comuns aos três níveis de governo.¹⁷ Relaciona também as obrigações dos municípios¹⁸, e por exclusão, estabelece que seja reservado aos estados as competências que não lhes foram vedadas pelo documento. Entretanto, “diferentemente da atribuição das receitas, não há uma definição muito clara em relação às despesas, permitindo-se a existência de competências comuns e concorrentes que não se encontram bem especificadas” (LEMGRUBER).

¹⁶ “As atribuições típicas do governo federal abrangem a defesa nacional, as relações internacionais, a emissão de moeda, a manutenção do correio aéreo e do serviço postal, a legislação sobre os direitos civil, comercial, penal, eleitoral, aeronáutico, marítimo e do trabalho, comércio interestadual, telecomunicações, jazidas, minas e atividades nucleares e a seguridade social, além das definições das diretrizes e bases para a educação nacional”. (LEMGRUBER)

¹⁷ “As atribuições que são consideradas comuns aos três níveis de governo são, por exemplo, o cuidado com a saúde e a assistência pública, a proteção do meio ambiente, a promoção de programas de moradia e saneamento básico e integração social” (LEMGRUBER).

¹⁸ “A competência dos Municípios abrange as atividades de legislação em assuntos de interesse local, transporte público, educação elementar, atendimento à saúde, controle e planejamento do uso do solo urbano e preservação do patrimônio histórico-cultural”. (LEMGRUBER).

De modo geral, os assuntos que se referem aos serviços públicos, como a saúde, a educação, a assistência social, dentre outros de igual importância, são matérias de competência comum da União, dos estados e dos municípios. Tomando como exemplo a educação, segundo a Constituição, o governo central é responsável por ditar as diretrizes básicas da educação que deverá ser uniforme em todo território nacional. E cabe aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (Inciso VI, Art. 30º).

Essa cooperação financeira da União e do Estado pode ser entendida como uma transferência de recursos entre os níveis de governo. Esse instrumental é muito utilizado no federalismo fiscal brasileiro como forma de minorar os efeitos da concentração dos tributos na esfera central.

A Constituição dispõe sobre as transferências intergovernamentais, tanto da União para as unidades da federação, quanto dos estados para os municípios. Aos municípios pertencem: 50% da arrecadação do imposto territorial rural (ITR), de competência da União, relativamente aos imóveis neles situados; 50% do imposto sobre veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios; e 25% do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS). Tanto o IPVA quanto o ICMS são impostos arrecadados pelos estados.

Aos estados a União transfere: 10% do imposto sobre produtos industrializados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações (IPI Exportação); e 29% da arrecadação da contribuição de intervenção do domínio econômico (Cide). Acrescente-se que, do total das receitas originárias do IPI Exportação e da Cide que os estados recebem da União, 25% devem ser repassados para os municípios.

Dos recursos originários desses repasses, as esferas subnacionais são livres para aplicá-los qualquer área. Ou seja, de acordo com a teoria exposta na segunda parte deste capítulo, todas as transferências citadas acima podem ser classificadas como não- condicionadas.

Destacamos que essas transferências têm por objetivo devolver aos estados e municípios parte das receitas que foram originadas em seus territórios, mas arrecadadas por outro nível de governo. Por outro lado, existem outros repasses de recursos com o propósito redistributivo. São os Fundos de Participação.

O Fundo de Participação dos estados e Municípios (FPE e FPM) são transferências constitucionais da União para os estados e municípios. As esferas subnacionais são livres para aplicar os recursos originários desses fundos em qualquer despesa (não-condicionadas). De acordo com Castro (1993),

[...] a primeira finalidade desses fundos é a descentralização vertical de recursos entre esferas de governo, para atender à necessidade de transferências de encargos da União para estados e municípios. Esses instrumentos têm ainda por objetivo a redução dos desequilíbrios regionais existentes no país, a partir da descentralização de parte dos recursos arrecadados pelo governo federal. Revestem-se, pois, de claro cunho redistributivista [...]. (CASTRO, 1993, p.590-591)

A receita tributária que compõe o FPE e o FPM é proveniente de dois impostos, do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos Industrializados (IPI). Do total arrecadado com esses tributos, 21,5% fazem parte do FPE e 22,5% do FPM.

Do FPM, 10% são distribuídos aos municípios das capitais dos estados, 86,4%, aos demais municípios e o restante, 3,6%, são destinados adicionalmente aos municípios com população superior a 156 mil habitantes. O critério para a distribuição do FPM é um coeficiente individual, recalculado todos os anos, que varia diretamente com número de habitantes do município e inversamente com a renda per capita.

Dos recursos do FPE, 85% são distribuídos aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto os outros 15%, aos estados do Sul e Sudeste. A norma para o cálculo dos coeficientes individuais do FPE deveria seguir a mesma

sistemática do FPM, ou seja, variar diretamente com a população e inversamente com a renda per capita do Estado¹⁹.

No entanto, ao contrário do que ocorre com o FPM, os coeficientes individuais do FPE não são recalculados há quase 20 anos. A Lei Complementar nº. 62 de 1989, em seu anexo único, trouxe os coeficientes individuais de todos os estados, coeficiente este, que segundo a própria Lei, era pra ser aplicado até o exercício de 1991. Em 1992, o critério de rateio do FPE deveria ter sido fixado em lei específica, que teria como base o censo de 1990.

Todas as transferências intergovernamentais listadas acima são constitucionais. Fora essas, estão previstos outros repasses no federalismo brasileiro denominados de transferências voluntárias que, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2008),

são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. (Secretaria do Tesouro Nacional, 2008)

Nas transferências voluntárias, encontramos as que se classificam como condicionada com e sem contrapartida. É a intenção principal do governo central que determina qual tipo de repasse financeiro será empregado como benefício às outras esferas de governo.

Uma vez discorrido a forma de organização do federalismo fiscal brasileiro, o objeto de estudo dos próximos capítulos se concentrará nas possíveis distorções provocadas pela divisão do FPE. Como o fundo tem um caráter constitucional de redistribuição de renda, podemos afirmar que ao se manter fixos os índices de participação o FPE não está cumprindo, na totalidade, a sua função.

¹⁹ Segundo o Código Tributário Nacional, o FPE deveria levar em conta a extensão territorial. De acordo com o artigo 88º, 5% do FPE seriam distribuídos proporcionalmente à superfície de cada entidade participante e 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação.

3 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - FPE

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi criado com a reforma tributária da segunda metade da década de 1960²⁰. Constituído por 21,5% da receita do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o FPE é uma transferência constitucional, incondicional e sem contrapartida, de caráter redistributivo da União para todos os estados da federação.

Quando formulado, em 1966, os critérios de distribuição do fundo se davam da seguinte forma: 5% proporcionalmente à superfície de cada Estado e; 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação. Esse coeficiente era resultado do produto de dois fatores representativos: o da população e do inverso da renda per capita. A lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966, conhecida com o Código Tributário Nacional, trazia em seus artigos 89 e 90 os fatores representativos (Tabelas 3 e 4). Com base nesses fatores, era responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU) calcular ano a ano os coeficientes individuais de cada Estado.

TABELA 3 – FATOR REPRESENTATIVO DA POPULAÇÃO

Porcentagem que a população da entidade participante representa da população total do país	Fator
I - Até 2%	2,0
II – Acima de 2% até 5%:	
a) pelos primeiros 2%	2,0
b) para cada 0,3% ou fração excedente, mais	0,3
III - acima de 5% até 10%:	
a) pelos primeiros 5%	5,0
b) para cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
IV - acima de 10%	10,0

Fonte: Art. 89 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

²⁰ Segundo Mendes et al (2008), “o FPE é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946”. Tal documento trazia a figura de uma transferência intergovernamental da União para os estados e municípios, distribuída de acordo com a superfície, população e produção de cada ente governamental. Os recursos dessa transferência advinham do imposto federal que incidia sobre a produção, comércio e consumo de combustíveis.

TABELA 4 – FATOR REPRESENTATIVO DO INVERSO DA RENDA PER CAPITA

Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade participante	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,220	2,5

Fonte: Art. 90 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Em 1989, a Lei Complementar nº 62 fixou os coeficientes individuais, obrigando o repasse de 85% do fundo aos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, e os 15% restantes aos estados do Sul e Sudeste (Tabela 5). Entretanto, esses coeficientes deveriam vigorar até 1991, quando no ano seguinte, novos critérios de rateio do fundo seriam estabelecidos por lei específica. Lei esta que nunca foi elaborada.

Os parâmetros utilizados para a definição desses coeficientes não são bem conhecidos, mas segundo Mendes et al. (2008), eles “foram determinados a partir de ajustes marginais nos critérios anteriormente vigentes”.

TABELA 5 – COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO DO FPE A PARTIR DE 1990

Região e Estado	Coeficiente de distribuição em %
Norte	25,3753
Acre	3,4210
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7940
Pará	6,1120
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,3400
Nordeste	52,4551
Alagoas	4,1601
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
Centro-Oeste	7,1732
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Sudeste	8,4822
Espírito Santo	1,5000
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277
São Paulo	1,0000
Sul	6,5178
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798
Total	100

Fonte: Anexo único da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Elaborado pela autora.

O FPE é a principal transferência recebida pelos estados. Como tal, é fundamental que os critérios de distribuição dos recursos do fundo busquem amenizar as desigualdades existentes entre as esferas federativas, de forma a equalizar a capacidade de gasto governamental. No entanto, ao fixar os coeficientes individuais, que a princípio deveriam variar de acordo com a renda per capita, população e área territorial, a distribuição do FPE não leva em conta a situação sócio-econômica dos estados. Outra questão importante diz respeito ao percentual de 85% destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Alguns estados, por se localizarem nessas

regiões, acabam se beneficiando de recursos a mais de FPE, quando comparados aos estados de mesma situação econômica localizados no Sul e Sudeste²¹. Segundo Vilella (1993) essa forma de divisão é estática, o que “reforça ainda mais as distorções na distribuição do FPE”.

Com isso, analisaremos o FPE em três períodos: o primeiro englobará os anos de 1986 até 1989²², quando os critérios de distribuição eram variáveis; o segundo, a década de 1990, anos com os coeficientes fixo e; o terceiro, os anos de 2000 até 2007.

3.1 Fundo de Participação dos Estados de 1986 até 1989

Para uma análise da distribuição dos recursos do FPE no período de 1986 até 1989, com o objetivo de verificar se o fundo cumpria a sua função de redistribuir os recursos entre os estados, examinaremos algumas variáveis econômicas e sociais. Como os critérios principais da divisão da transferência eram a renda e a população, começaremos nossa investigação com esses conceitos. Em seguida, apresentaremos os dados orçamentários dos estados, como a receita tributária, os valores de FPE transferidos e a receita disponível, aqui compreendida como a soma da receita tributária com o FPE.

Em 1986, primeiro ano disponível da série histórica, o PIB médio anual per capita dos estados foi de R\$ 6.463,8, valor atualizado pelo deflator implícito do PIB de 2000. Na região Nordeste, no Norte, com exceção do Amazonas, e no Centro-Oeste, excluindo-se o Distrito Federal, todos os estados contabilizaram uma renda por habitante inferior a média. O Sul e o Sudeste, por outro lado, registraram os maiores PIB per capita. No Sudeste, devemos fazer uma ressalva para Minas Gerais, que ficou abaixo da média estadual do país (Tabela 6). Verificamos, portanto, uma disparidade regional na distribuição da renda entre os estados brasileiros, com o

²¹Para esse caso, Mendes et al (2008) afirma que: “No campo prático, os dados mostram um injustificável privilégio aos estados de Tocantins, Amapá, Acre e Roraima, pelo menos no que diz respeito a critérios de redistribuição”.

²² Os dados sobre o FPE anteriores ao ano de 1986 não estão disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional.

Sudeste e o Sul sendo responsáveis por quase 80% de toda a renda interna gerada no ano.

TABELA 6 – PIB ESTADUAL EM 1986

Região e Estado	População¹	PIB² <i>(em mil reais)</i>	PIB per capita <i>(em reais)</i>	Participação no total do PIB
Norte	8.680.447	38.432.593,0	4.427,5	4,4%
Acre	371.645	1.220.899,7	3.285,1	0,1%
Amapá	244.225	1.005.011,8	4.115,1	0,1%
Amazonas	1.836.833	15.476.890,0	8.425,9	1,8%
Pará	4.337.945	15.251.490,7	3.515,8	1,7%
Rondônia	878.761	4.751.839,9	5.407,4	0,5%
Roraima	162.800	726.460,8	4.462,3	0,1%
Tocantins	848.238	-	-	-
Nordeste	39.456.026	123.538.011,3	3.131,0	14,1%
Alagoas	2.303.748	6.917.968,1	3.002,9	0,8%
Bahia	10.912.759	45.149.640,9	4.137,3	5,1%
Ceará	5.939.858	15.261.151,0	2.569,3	1,7%
Maranhão	4.560.670	7.060.130,7	1.548,0	0,8%
Paraíba	3.030.565	6.708.465,9	2.213,6	0,8%
Pernambuco	6.738.193	24.812.695,6	3.682,4	2,8%
Piauí	2.406.768	3.746.256,9	1.556,6	0,4%
Rio Grande do Norte	2.210.801	6.430.233,4	2.908,6	0,7%
Sergipe	1.352.664	7.451.468,7	5.508,7	0,8%
Centro-Oeste	8.390.033	47.248.175,8	5.631,5	5,4%
Goiás	3.663.434	17.720.153,9	4.837,0	2,0%
Mato Grosso	1.675.580	7.148.043,4	4.266,0	0,8%
Mato Grosso do Sul	1.617.791	9.507.047,0	5.876,6	1,1%
Distrito Federal	1.433.228	12.872.931,6	8.981,8	1,5%
Sudeste	58.384.526	514.008.280,5	8.803,8	58,6%
Espírito Santo	2.372.153	15.467.165,0	6.520,3	1,8%
Minas Gerais	14.807.331	83.133.075,5	5.614,3	9,5%
Rio de Janeiro	12.207.655	101.782.968,8	8.337,6	11,6%
São Paulo	28.997.387	313.625.071,1	10.815,6	35,7%
Sul	20.903.217	154.651.558,7	7.398,5	17,6%
Paraná	8.124.456	52.295.637,4	6.436,8	6,0%
Rio Grande do Sul	8.598.519	71.481.958,5	8.313,3	8,1%
Santa Catarina	4.180.242	30.873.962,8	7.385,7	3,5%
Total	135.814.249	877.878.619,3	6.463,8	100,0%

Notas: ¹ Projeção da população residente em 1º de julho. ² PIB estadual a preços constantes de 2000, deflacionado pelo deflator Implícito do PIB nacional.

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

De modo geral, considerando a renda estadual e a população como critérios de distribuição, a região mais beneficiada com o fundo foi aquela que apresentou o menor PIB por habitante. O Nordeste, que concentrava na época pouco mais de 29% da população brasileira, recebeu 58,8% do total dos recursos, registrando o maior FPE per capita (R\$ 89,9), que correspondeu a duas vezes a média dos estados (R\$ 44,4) (Tabela 7).

Individualmente os maiores coeficientes de participação, em 1986, foram da Bahia (9,9%), do Ceará (8,5%) e do Maranhão (8,4%). A alta participação da Bahia na divisão do bolo do FPE se explica pela sua elevada população, responsável por quase um terço de todos os habitantes da região. Tanto que em valores per capita, o FPE transferido ao Estado foi o menor do Nordeste, R\$ 54,7.

Em seguida, a região mais populosa, o Sudeste, recebeu 17,9% do fundo, com ressaltos para Minas Gerais (7,9%), único Estado da região com renda per capita inferior a média. Do restante do FPE, foram destinados 12,4% ao Norte, 4,4% ao Centro-Oeste, e 6,5% ao Sul. Em termos per capita, o Norte contabilizou a segunda maior média, de R\$ 86,3, seguido pelo Centro-Oeste, R\$ 32,0.

Assim, as regiões com as menores rendas por habitante foram aquelas que se beneficiaram proporcionalmente mais com o FPE. Porém, comparando o PIB e o FPE per capita, observamos disparidades entre estados, tanto os da mesma região como os de diferentes localidades. No Norte, Roraima com R\$ 1.000 a mais de renda per capita do que o Pará recebeu por habitante mais de oito vezes o volume de recursos de FPE repassado a este Estado. No Nordeste, Sergipe com o maior PIB per capita, também teve o maior FPE por habitante. No Sul, o Paraná, com o menor PIB por habitante da região, não registrou R\$10 reais de FPE per capita. O Amazonas, com uma renda per capita superior a dos estados do Sul e do Sudeste, com exceção de São Paulo, contabilizou mais de R\$ 100 por habitante de recursos do fundo, enquanto que a média dos estados dessas regiões não atingiu R\$ 20.

Como na federação brasileira os estados têm competências para instituir tributos, as transferências intergovernamentais devem ser entendidas como recursos que visam complementar o orçamento estadual e, principalmente, equalizar as receitas

disponíveis. Como tal, é fundamental observar o impacto do FPE nas finanças estaduais, e não apenas confrontá-lo com o PIB.

TABELA 7 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EM 1986

Região e Estado	População¹	FPE² <i>(em mil reais)</i>	FPE per capita <i>(em reais)</i>	Participação no total do FPE
Norte	8.680.447	749.063,2	86,3	12,4%
Acre	371.645	177.269,6	477,0	2,9%
Amapá	244.225	-	-	-
Amazonas	1.836.833	188.769,4	102,8	3,1%
Pará	4.337.945	292.939,9	67,5	4,9%
Rondônia	878.761	-	-	0,0%
Roraima	162.800	90.084,3	553,3	1,5%
Tocantins	848.238	-	-	-
Nordeste	39.456.026	3.546.476,4	89,9	58,8%
Alagoas	2.303.748	280.389,2	121,7	4,6%
Bahia	10.912.759	596.853,4	54,7	9,9%
Ceará	5.939.858	513.808,6	86,5	8,5%
Maranhão	4.560.670	503.708,2	110,4	8,4%
Paraíba	3.030.565	324.993,4	107,2	5,4%
Pernambuco	6.738.193	476.222,5	70,7	7,9%
Piauí	2.406.768	291.144,9	121,0	4,8%
Rio Grande do Norte	2.210.801	279.246,5	126,3	4,6%
Sergipe	1.352.664	280.109,6	207,1	4,6%
Centro-Oeste	8.390.033	268.290,1	32,0	4,4%
Goiás	3.663.434	125.752,1	34,3	2,1%
Mato Grosso	1.675.580	39.415,6	23,5	0,7%
Mato Grosso do Sul	1.617.791	88.336,6	54,6	1,5%
Distrito Federal	1.433.228	14.785,8	10,3	0,2%
Sudeste	58.384.526	1.078.063,8	18,5	17,9%
Espírito Santo	2.372.153	92.660,7	39,1	1,5%
Minas Gerais	14.807.331	476.097,8	32,2	7,9%
Rio de Janeiro	12.207.655	249.488,5	20,4	4,1%
São Paulo	28.997.387	259.816,9	9,0	4,3%
Sul	20.903.217	390.516,8	18,7	6,5%
Paraná	8.124.456	74.223,2	9,1	1,2%
Rio Grande do Sul	8.598.519	204.710,8	23,8	3,4%
Santa Catarina	4.180.242	111.582,8	26,7	1,8%
Total	135.814.249	6.032.410,3	44,4	100,0%

Notas: ¹ Projeção da população residente em 1º de julho. ² Valores do Fundo de Participação dos Estados a preços de 2000.

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Em 1986, os estados brasileiros arrecadaram R\$ 58 bilhões em tributos próprios. Desse total, o Sudeste e o Sul responderam por 78,6%. Em valores por habitante, a média foi de R\$ 427,1. Apenas os estados do Norte e Nordeste registraram uma receita tributária per capita bem abaixo da média, em torno de 40%, com destaque para o Acre, Maranhão e Piauí, que não auferiram R\$ 100. Notamos, portanto, que novamente, essas regiões se diferenciaram do restante do país, apresentando uma menor capacidade de financiar os seus gastos com recursos próprios (Tabela 8).

Sendo assim, é de se esperar que o FPE transferido diminua o hiato existente entre as regiões brasileiras. Após o repasse desse recurso, a média por habitante da receita disponível passou para R\$ 471,6, com o Norte alcançando 53,6% desse valor, ou seja, antes do FPE a região contabilizava R\$ 166,7 de receita per capita, após a transferência o valor subiu para R\$ 253,0. O Nordeste, por sua vez, também teve uma melhora significativa, e passou a contar com uma receita disponível de aproximadamente 60% da média (R\$ 274,3). As outras regiões, incluindo o Centro-Oeste, continuaram com recursos disponíveis acima da média, mas com uma queda da diferença.

Mais uma vez, a análise pontual de alguns estados apresenta as distorções. Dentre elas, o Acre é a mais evidente. Com R\$ 84,5 de receita tributária per capita, o que correspondia a apenas 20% da média, o Estado registrou uma receita disponível de R\$ 561,5 depois da transferência do FPE. Esse montante correspondeu a 119,1% da média dos estados, ou seja, o Acre que possuía a segunda menor receita tributária passou a ter a quarta maior receita disponível dentre todos os estados da federação. A questão que surge nesse ponto é porque o Piauí e o Maranhão, estados com uma receita tributária tão baixa quanto o Acre, e até mais pobres, em termos de renda per capita, não foram beneficiados com recursos por habitante de FPE da mesma magnitude que o Acre?

Goiás e Minas Gerais, únicos estados fora da região Norte e Nordeste que apresentaram uma receita tributária inferior a média, em torno de 85%, não obtiveram os mesmos benefícios com o FPE, mantendo o percentual de receita disponível em relação a média praticamente inalterado. No entanto, isso não ocorreu

com o Amazonas, que após os recursos do FPE contou com quase o mesmo valor da média da receita disponível.

TABELA 8 – RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E RECEITA DISPONÍVEL PER CAPITA DOS ESTADOS EM 1986

em reais

Região e Estado	Receita Tributária ¹ per capita (A)	Receita Disponível ^{2,3} per capita (B)	Quanto A representa da média	Quanto B representa da média
Norte	166,7	253,0	39,0%	53,6%
Acre	84,5	561,5	19,8%	119,1%
Amapá	-	-	-	-
Amazonas	362,9	465,6	84,9%	98,7%
Pará	122,3	189,8	28,6%	40,2%
Rondônia	248,9	248,9	58,3%	52,8%
Roraima	-	553,3	-	117,3%
Tocantins	-	-	-	-
Nordeste	184,4	274,3	43,2%	58,2%
Alagoas	202,9	324,6	47,5%	68,8%
Bahia	257,3	312,0	60,2%	66,2%
Ceará	140,4	226,9	32,9%	48,1%
Maranhão	75,2	185,7	17,6%	39,4%
Paraíba	125,9	233,1	29,5%	49,4%
Pernambuco	247,7	318,4	58,0%	67,5%
Piauí	95,7	216,6	22,4%	45,9%
Rio Grande do Norte	126,4	252,7	29,6%	53,6%
Sergipe	196,0	403,1	45,9%	85,5%
Centro-Oeste	532,4	571,0	124,6%	121,1%
Goiás	377,2	411,5	88,3%	87,3%
Mato Grosso	484,4	507,9	113,4%	107,7%
Mato Grosso do Sul	496,6	551,2	116,3%	116,9%
Distrito Federal	493,3	503,6	115,5%	106,8%
Sudeste	597,6	616,1	139,9%	130,6%
Espírito Santo	451,2	490,3	105,6%	104,0%
Minas Gerais	363,0	395,1	85,0%	83,8%
Rio de Janeiro	479,4	499,8	112,2%	106,0%
São Paulo	779,2	788,1	182,4%	167,1%
Sul	511,6	530,2	119,8%	112,4%
Paraná	469,7	478,8	110,0%	101,5%
Rio Grande do Sul	546,1	569,9	127,8%	120,9%
Santa Catarina	522,0	548,7	122,2%	116,4%
Média	427,1	471,6	-	-

Notas: ¹ Receita tributária deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ² Receita disponível deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ³ Receita Disponível é a soma da Receita Tributária mais o Fundo de Participação dos Estados.

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pela autora.

De modo geral, o FPE, em 1986, cumpriu em parte a sua função de redistribuir recursos. Antes da transferência a situação dos estados era muito mais desigual, com uma receita que variava de 17,6% da média, no Maranhão, a 182,4%, em São Paulo. Após o FPE, esses números passaram para 39,4% e 167,1%. Porém, ficou notável que o FPE privilegiou alguns estados em detrimento de outros. Localidades mais pobres receberam, em termos relativos, menos de FPE do que outras (por exemplo, o Maranhão e Piauí em relação ao Acre) e estados em melhor situação auferiram mais com o FPE (Amazonas frente a Goiás e Minas Gerais).

Passaremos agora para a análise de 1989, o último ano com os coeficientes de distribuição variáveis. No período de 1986 até 1989 a população brasileira cresceu 6%. Dentre todas as regiões, o maior aumento foi registrado no Norte (11,1%), enquanto o menor no Sul (4,5%).

No que se refere à renda per capita dos estados, o cenário permaneceu quase o mesmo. Os estados do Norte, com exceção do Amazonas, do Nordeste e do Centro-Oeste, sem o Distrito Federal, mantiveram o indicador inferior a média. No Sudeste, o Espírito Santo passou a fazer parte desse grupo, juntamente com Minas Gerais. É importante destacar que, quando comparado a 1986, o Nordeste ficou mais pobre, sendo a região que menos aumentou o PIB (crescimento de 3,7%) e conseqüente queda no indicador per capita, de 2%. Esse resultado foi influenciado pelo desempenho negativo de Alagoas e Sergipe, com declínio na renda por habitante de 18,6% e 29,6%, respectivamente (Tabela 9).

Entretanto, todos os estados do Nordeste perderam participação na distribuição do FPE em 1989. Como resultado, a região que retinha quase 60% do fundo em 1986 passou a receber pouco mais da metade (51%). A maior queda no rateio do FPE, tanto da região quanto do país, foi verificada na Bahia que deteve apenas 6%. Em contrapartida, os coeficientes do Norte e do Centro-Oeste se elevaram, passando para 16% e 8%, na devida ordem. No Norte, destaca-se a criação do Estado do Amapá, em 1988, que ficou com 5,7% do FPE. A participação do Sudeste foi de 14,1%, inferior a de dois anos anteriores, ao passo que ao Sul pertenceram 10,8%, 4,4% a mais que em 1986. Nessa região merece destaque o Paraná, que

abocanhou um coeficiente de 4,8%, mais de três vezes superior ao anterior (em 1986).

TABELA 9 – PRODUTO INTERNO BRUTO DOS ESTADOS EM 1989

Região e Estado	População¹	PIB² <i>(em mil reais)</i>	PIB per capita <i>(em reais)</i>	Variação PIB 1989/1986	Variação PIB per capita 1989/1986
Norte	9.683.781	51.283.413,5	5.295,8	33,4%	19,6%
Acre	405.884	1.339.646,3	3.300,6	9,7%	0,5%
Amapá	277.794	1.870.389,3	6.733,0	86,1%	63,6%
Amazonas	2.034.816	18.397.973,3	9.041,6	18,9%	7,3%
Pará	4.792.839	21.514.459,7	4.488,9	41,1%	27,7%
Rondônia	1.067.470	5.542.621,4	5.192,3	16,6%	-4,0%
Roraima	203.512	1.095.372,5	5.382,3	50,8%	20,6%
Tocantins	901.466	1.522.950,9	1.689,4	-	-
Nordeste	41.716.330	128.081.219,4	3.070,3	3,7%	-1,9%
Alagoas	2.460.071	6.012.898,8	2.444,2	-13,1%	-18,6%
Bahia	11.622.640	47.013.548,2	4.045,0	4,1%	-2,2%
Ceará	6.257.027	16.032.132,5	2.562,3	5,1%	-0,3%
Maranhão	4.835.326	8.089.354,8	1.673,0	14,6%	8,1%
Paraíba	3.157.308	7.249.525,8	2.296,1	8,1%	3,7%
Pernambuco	7.027.771	26.296.992,7	3.741,9	6,0%	1,6%
Piauí	2.537.094	3.891.589,3	1.533,9	3,9%	-1,5%
Rio Grande do Norte	2.362.973	7.848.137,3	3.321,3	22,1%	14,2%
Sergipe	1.456.120	5.647.040,0	3.878,1	-24,2%	-29,6%
Centro-Oeste	9.161.102	49.646.551,4	5.419,3	5,1%	-3,8%
Goiás	3.927.601	15.130.495,8	3.852,4	-14,6%	-20,4%
Mato Grosso	1.936.909	8.756.296,0	4.520,8	22,5%	6,0%
Mato Grosso do Sul	1.738.614	9.733.937,8	5.598,7	2,4%	-4,7%
Distrito Federal	1.557.978	16.025.821,7	10.286,3	24,5%	14,5%
Sudeste	61.621.594	617.887.824,2	10.027,1	20,2%	13,9%
Espírito Santo	2.541.937	17.694.885,5	6.961,2	14,4%	6,8%
Minas Gerais	15.502.787	99.656.390,8	6.428,3	19,9%	14,5%
Rio de Janeiro	12.653.583	107.384.861,1	8.486,5	5,5%	1,8%
São Paulo	30.923.287	393.151.686,9	12.713,8	25,4%	17,5%
Sul	21.814.439	194.076.464,8	8.896,7	25,5%	20,3%
Paraná	8.365.428	65.259.133,2	7.801,1	24,8%	21,2%
Rio Grande do Sul	8.999.933	85.189.308,2	9.465,5	19,2%	13,9%
Santa Catarina	4.449.078	43.628.023,5	9.806,1	41,3%	32,8%
Total	143.997.246	1.040.975.473,3	7.229,1	18,6%	11,8%

Notas: ¹ Projeção da população residente em 1º de julho. ² PIB Estadual a preços constantes de 2000, deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria

Para São Paulo foram direcionados 1,7%, pouco mais de um terço da participação de 1986. Ao Rio de Janeiro couberam 2,5%, 1,6% menos que no outro ano. Por outro lado, o Espírito Santo ganhou 1% a mais, totalizando 2,5% do FPE (Tabela 10).

TABELA 10 – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS EM 1989

Região e Estado	População¹	FPE² <i>(em mil reais)</i>	FPE per capita <i>(em reais)</i>	Participação no total do FPE
Norte	9.683.781	895.882,3	92,5	16%
Acre	405.884	129.585,9	319,3	2,3%
Amapá	277.794	319.298,7	1.149,4	5,7%
Amazonas	2.034.816	159.435,7	78,4	2,9%
Pará	4.792.839	237.498,3	49,6	4,3%
Rondônia	1.067.470	8.967,9	8,4	0,2%
Roraima	203.512	41.095,9	201,9	0,7%
Tocantins	901.466	-	-	-
Nordeste	41.716.330	2.838.007,2	68,0	51,0%
Alagoas	2.460.071	237.709,1	96,6	4,3%
Bahia	11.622.640	333.311,7	28,7	6,0%
Ceará	6.257.027	442.685,2	70,8	8,0%
Maranhão	4.835.326	427.344,5	88,4	7,7%
Paraíba	3.157.308	273.639,3	86,7	4,9%
Pernambuco	7.027.771	401.263,9	57,1	7,2%
Piauí	2.537.094	247.025,3	97,4	4,4%
Rio Grande do Norte	2.362.973	237.545,7	100,5	4,3%
Sergipe	1.456.120	237.482,6	163,1	4,3%
Centro-Oeste	9.161.102	445.901,0	48,7	8,0%
Goiás	3.927.601	93.460,7	23,8	1,7%
Mato Grosso	1.936.909	213.660,0	110,3	3,8%
Mato Grosso do Sul	1.738.614	123.313,4	70,9	2,2%
Distrito Federal	1.557.978	15.466,9	9,9	0,3%
Sudeste	61.621.594	785.086,6	12,7	14,1%
Espírito Santo	2.541.937	138.866,3	54,6	2,5%
Minas Gerais	15.502.787	412.389,4	26,6	7,4%
Rio de Janeiro	12.653.583	141.253,4	11,2	2,5%
São Paulo	30.923.287	92.577,5	3,0	1,7%
Sul	21.814.439	603.229,1	27,7	10,8%
Paraná	8.365.428	266.920,9	31,9	4,8%
Rio Grande do Sul	8.999.933	217.827,8	24,2	3,9%
Santa Catarina	4.449.078	118.480,4	26,6	2,1%
Total	143.997.246	5.568.106,2	38,7	100,0%

Notas: ¹ Projeção da população residente em 1º de julho. ² Valores do Fundo de Participação dos Estados a preços de 2000.

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

No que se refere à arrecadação de tributos, o Nordeste registrou a menor receita tributária própria per capita. Em 1989, o volume de recursos recolhidos pela região representou apenas 34% da média de todos os estados brasileiros. O pior desempenho foi verificado no Piauí e no Maranhão, localidades com uma receita de R\$ 65,3 e R\$ 67,9, respectivamente, enquanto que a média brasileira foi de R\$ 402,5. O Norte apresentou uma receita própria por habitante que correspondeu a pouco mais da metade da média (52,2%), contudo, o Amapá e o Acre não arrecadaram R\$ 80 per capita. No Centro-Oeste a situação foi homogênea, com os estados da região igualando ou superando em alguns percentuais a média. No Sudeste e no Sul, Minas Gerais e Paraná foram os únicos a apresentarem uma arrecadação por habitante inferior, de 87,7% e 97,4% da média, na devida ordem (Tabela 11).

Após as transferências do fundo, a média da receita estadual disponível passou para R\$ 444,0. Mais uma vez observamos algumas disparidades provocadas pelo FPE, que não se diferenciam das de 1986.

O valor do fundo transferido ao Acre fez com que o estado registrasse uma receita disponível de quase R\$ 400,0. No entanto, o Maranhão e o Piauí que também apresentavam baixas receitas tributárias, alcançaram um montante de apenas R\$ 156,3 e R\$ 162,7. O Amazonas, que já tinha uma receita tributária acima da média, aumentou ainda mais os recursos disponíveis, situação que não ocorreu com os estados do Sudeste e Sul. É interessante notar os casos de Minas Gerais e Paraná. Esses estados, antes das transferências do FPE, recolhiam por habitante o que equivalia a 87,7% e 97,4% da média, depois do montante do fundo, essa relação passou para 85,5% e 95,5%, ou seja, em termos relativos, essas localidades apresentaram uma piora em relação aos outros estados. Isso também ocorreu com Goiás e Distrito Federal, no Centro-Oeste.

Vale ressaltar o alto valor contabilizado pelo Amapá de FPE, de R\$ 1.149,4 por habitante. Um montante dessa magnitude é resultado do alto coeficiente de participação e da baixa população no território, visto que, o Estado tinha apenas um ano de existência.

Com isso, fica claro que a distribuição do FPE a partir de variáveis como população e renda per capita não foi suficiente para tratar os estados de forma igualitária. Conforme já exposto, alguns estados foram favorecidos com recursos a mais, ao passo que outros não tiveram os mesmos benefícios. Assim, se o cálculo dos coeficientes do FPE a partir dessas duas variáveis trouxe distorções para a federação brasileira, podemos concluir *a priori* que ao fixarem a participação de cada Estado no fundo, essas distorções não foram corrigidas, pelo contrário, foram intensificadas.

TABELA 11 – RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E RECEITA DISPONÍVEL PER CAPITA DOS ESTADOS EM 1989

em reais

Região e Estado	Receita Tributária ¹ per capita (A)	Receita Disponível ^{2,3} per capita (B)	Quanto A representa da média	Quanto B representa da média
Norte	210,2	333,8	52,2%	75,2%
Acre	78,0	397,3	19,4%	89,5%
Amapá	59,0	1.208,4	14,7%	272,2%
Amazonas	489,7	568,1	121,7%	128,0%
Pará	132,1	181,7	32,8%	40,9%
Rondônia	314,1	322,5	78,0%	72,6%
Roraima	110,9	312,9	27,6%	70,5%
Tocantins	-	-	-	-
Nordeste	136,8	204,8	34,0%	46,1%
Alagoas	109,5	206,2	27,2%	46,4%
Bahia	167,6	196,2	41,6%	44,2%
Ceará	132,0	202,8	32,8%	45,7%
Maranhão	67,9	156,3	16,9%	35,2%
Paraíba	100,6	187,3	25,0%	42,2%
Pernambuco	187,1	244,2	46,5%	55,0%
Piauí	65,3	162,7	16,2%	36,6%
Rio Grande do Norte	130,5	231,0	32,4%	52,0%
Sergipe	156,8	319,9	39,0%	72,1%
Centro-Oeste	419,1	563,6	104,1%	127,0%
Goiás	402,1	425,9	99,9%	95,9%
Mato Grosso	406,1	516,5	100,9%	116,3%
Mato Grosso do Sul	476,6	547,5	118,4%	123,3%
Distrito Federal	413,9	423,8	102,8%	95,5%
Sudeste	590,7	603,5	146,8%	135,9%
Espírito Santo	440,1	494,7	109,3%	111,4%
Minas Gerais	353,0	379,6	87,7%	85,5%
Rio de Janeiro	458,7	469,9	114,0%	105,8%
São Paulo	776,3	779,3	192,9%	175,5%
Sul	457,4	485,0	113,6%	109,2%
Paraná	392,2	424,1	97,4%	95,5%
Rio Grande do Sul	507,3	531,5	126,0%	119,7%
Santa Catarina	478,9	505,5	119,0%	113,9%
Média	402,5	444,0	-	-

Notas: ¹ Receita tributária deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ² Receita disponível deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ³ Receita Disponível é a soma da Receita Tributária mais o Fundo de Participação dos Estados.

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pela autora.

3.2 Fundo de Participação dos Estados na década de 1990

A partir de 1990, a distribuição do FPE passou a obedecer aos critérios fixados pela Lei Complementar nº 62 de 1989, que estabeleceu uma participação de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para o Sul e Sudeste.

Através do instrumental estatístico que calcula a média geométrica, apresentaremos os valores do fundo transferidos aos estados, das receitas tributárias e disponíveis, do PIB e da população, para a década de 1990 (Tabela12).

Em média, os estados receberam da União R\$ 9,8 bilhões por ano, valor que correspondeu a 13,2% do orçamento estadual. Os estados do Acre, do Amapá, de Roraima e de Tocantins foram os que obtiveram os maiores benefícios com o fundo. Em valores globais, o montante de recursos repassado representou mais de 4,5 vezes a arrecadação própria do Acre e do Amapá, e acima de 2,6 vezes a receita tributária de Roraima e de Tocantins. Na média, o FPE foi responsável por quase metade das receitas disponíveis da região Norte.

Também no Nordeste, com exceção da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, todos os outros estados auferiram com o FPE mais do recolheram com os tributos estaduais. Isto realça como essas duas regiões foram dependentes da transferência. Já no Centro-Oeste, o peso do FPE foi menor, em torno de 13,5% da receita disponível. Contudo, o fundo contribuiu com apenas 6,5% e 2,4% do orçamento das regiões Sul e Sudeste, na devida ordem.

Em valores por habitante (Tabela 13), a União transferiu para os estados, na década de 1990, R\$ 62,5, em média por ano. Novamente, o Norte e o Nordeste se destacaram com valores da ordem de R\$195,9 e R\$ 116,3, quantias muito superiores ao do restante do país. Com já era esperado, os maiores FPE per capita foram registrados pelos mesmos estados citados acima, com o Acre, Amapá e Roraima contabilizando em torno de R\$ 600,0 por habitante a cada ano, ou seja, 10 vezes a média.

O montante transferido ao Centro-Oeste ficou próximo da média (R\$ 68,2), enquanto o Sudeste e o Sul, abaixo, com R\$ 14,4 e R\$ 28,3, respectivamente.

TABELA 12 – VALOR MÉDIO ANUAL DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA, DA RECEITA DISPONÍVEL E DO PIB DA DÉCADA DE 1990

em mil reais

Estados e Regiões	População ¹	FPE ²	Receita Tributária ³	Receita disponível ⁴	PIB ⁵
Norte	11.349.810	2.223.551,3	2.589.738,8	4.835.979,0	46.276.570,8
Acre	475.855	292.814,4	52.607,2	350.009,7	1.467.909,8
Amapá	358.782	235.412,1	52.282,5	288.414,4	1.682.186,8
Amazonas	2.408.457	278.024,5	1.120.053,0	1.405.849,9	16.845.721,9
Pará	5.534.345	530.683,0	816.644,7	1.352.527,5	18.967.614,1
Rondônia	1.285.812	243.734,0	307.687,7	553.905,6	4.544.890,9
Roraima	267.431	159.001,4	50.165,0	223.379,4	787.729,4
Tocantins	1.017.534	432.209,1	165.486,4	598.476,1	1.855.405,2
Nordeste	44.952.821	5.226.860,4	7.969.991,8	13.208.077,4	128.477.333,7
Alagoas	2.659.159	414.182,1	381.352,3	796.859,4	6.668.840,8
Bahia	12.436.912	936.496,3	2.718.841,0	3.658.879,0	42.562.974,2
Ceará	6.859.191	731.083,0	1.249.274,8	1.982.501,0	18.747.565,8
Maranhão	5.266.300	719.257,3	451.332,6	1.172.116,8	8.033.727,7
Paraíba	3.315.804	477.222,8	462.074,8	941.185,4	7.976.255,6
Pernambuco	7.497.049	687.649,5	1.643.739,1	2.333.052,7	26.574.600,7
Piauí	2.705.102	430.607,0	298.753,2	730.706,4	4.610.995,8
Rio Grande do Norte	2.584.205	416.306,4	411.450,8	831.610,7	7.437.609,3
Sergipe	1.627.410	414.054,6	336.536,3	751.427,1	5.768.939,0
Centro-Oeste	10.447.314	712.514,4	4.566.342,4	5.286.308,3	59.530.992,2
Goiás	4.470.711	242.060,6	1.641.336,4	1.896.254,3	18.227.172,2
Mato Grosso	2.249.979	232.751,7	934.836,5	1.168.923,9	10.064.032,2
Mato Grosso do Sul	1.918.993	135.765,9	841.603,3	979.159,4	10.253.819,9
Distrito Federal	1.807.153	95.840,0	1.114.484,0	1.211.648,5	20.871.591,8
Sudeste	67.232.162	965.627,2	39.650.594,7	40.657.623,6	576.083.203,4
Espírito Santo	2.830.601	155.910,0	1.520.443,4	1.678.247,2	17.805.907,6
Minas Gerais	16.741.826	510.537,5	6.281.170,0	6.842.392,3	95.812.911,9
Rio de Janeiro	13.542.967	176.502,9	6.485.457,6	6.667.706,8	113.494.168,8
São Paulo	34.115.615	101.292,8	25.337.707,0	25.439.494,6	348.765.478,6
Sul	23.512.691	664.263,9	9.583.240,0	10.250.672,8	177.341.527,8
Paraná	8.963.993	293.808,6	2.556.516,5	2.853.656,0	60.035.309,4
Rio Grande do Sul	9.628.928	240.013,1	4.820.863,6	5.061.840,4	81.050.298,3
Santa Catarina	4.919.258	130.442,2	2.190.339,3	2.321.259,3	36.157.389,1
Total	157.505.426	9.843.347,0	64.462.076,3	74.337.795,2	988.036.401,8

Notas: ¹Média geométrica da projeção da população residente em 1º de julho dos anos de 1990 até 1999. ²Média geométrica dos valores do Fundo de Participação dos Estados dos anos de 1990 até 1999, deflacionado pelo IPCA médio de 2000. ³Média geométrica da receita tributária dos anos de 1990 até 1999, deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ⁴A Receita disponível é a soma da receita tributária com o Fundo de Participação dos Estados.

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Tomando as receitas per capita como um indicador da capacidade de gasto dos estados, cabe analisar se o FPE na década de 1990 diminuiu a diferença entre os estados, isto é, se houve uma equalização dos orçamentos. A situação que se apresenta não se diferencia daquela de 1986/1989.

O Nordeste contabilizou a menor receita tributária por habitante, de R\$ 177,3, que correspondeu a 43,3% da média de todos os estados (R\$ 409,3). Na região, os piores resultados foram do Maranhão (R\$ 85,7) e do Piauí (R\$ 110,4). No Norte, que registrou R\$ 228,2 per capita, pouco mais da metade da média, o Acre arrecadou um montante que correspondeu a 27% da média nacional. Os estados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com exceção de Goiás, Minas Gerais e Paraná, registraram uma receita tributária igual ou acima média, e ainda, dentre esses três estados, apenas o Paraná se distanciou dela, contabilizando R\$ 285,2 por habitante.

Portanto, percebemos mais uma vez que os estados do Norte, excluindo o Amazonas, e os do Nordeste são os que possuem menor capacidade tributária, se diferenciando do restante da federação brasileira. Entretanto, alguns estados das outras regiões, embora se encontre em localidades mais desenvolvidas, também precisam do fundo com o objetivo de reforçar as suas fontes de financiamento.

Após o repasse do FPE, o Nordeste melhorou relativamente, contabilizando R\$ 293,8 por habitante, quantia que equivaleu a 62,3% da média (R\$ 472,0). No entanto, a região Norte é a que mais chama atenção. Com a transferência, a receita per capita nortista aumentou 86,7%, correspondendo a pouco mais de 90% dos recursos disponíveis médios. Todos os quatro estados da região discriminados acima passaram a dispor de uma quantia por habitante superior a média, variando de R\$ 588,2 em Tocantins a R\$ 835,3 em Roraima. Contudo, o Pará que não foi beneficiado com recursos da mesma magnitude, manteve-se com uma baixa receita disponível por morador, de R\$ 244,4. Rondônia se aproximou da média, com R\$ 430,8 e o Amazonas, que já tinha uma arrecadação elevada, aumentou ainda mais a sua receita disponível, contando com R\$ 583,7 por habitante.

TABELA 13 – VALOR MÉDIO ANUAL PER CAPITA DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA, DA RECEITA DISPONÍVEL E DO PIB DA DÉCADA E 1990

em reais

Estados e Regiões	FPE ¹	Receita tributária ²	Receita disponível ³	PIB ⁴
Norte	195,9	228,2	426,1	4.077,3
Acre	615,3	110,6	735,5	3.084,8
Amapá	656,1	145,7	803,9	4.688,6
Amazonas	115,4	465,0	583,7	6.994,4
Pará	95,9	147,6	244,4	3.427,3
Rondônia	189,6	239,3	430,8	3.534,6
Roraima	594,6	187,6	835,3	2.945,5
Tocantins	424,8	162,6	588,2	1.823,4
Nordeste	116,3	177,3	293,8	2.858,0
Alagoas	155,8	143,4	299,7	2.507,9
Bahia	75,3	218,6	294,2	3.422,3
Ceará	106,6	182,1	289,0	2.733,2
Maranhão	136,6	85,7	222,6	1.525,5
Paraíba	143,9	139,4	283,8	2.405,5
Pernambuco	91,7	219,3	311,2	3.544,7
Piauí	159,2	110,4	270,1	1.704,6
Rio Grande do Norte	161,1	159,2	321,8	2.878,1
Sergipe	254,4	206,8	461,7	3.544,9
Centro-Oeste	68,2	437,1	506,0	5.698,2
Goiás	54,1	367,1	424,2	4.077,0
Mato Grosso	103,4	415,5	519,5	4.472,9
Mato Grosso do Sul	70,7	438,6	510,2	5.343,3
Distrito Federal	53,0	616,7	670,5	11.549,4
Sudeste	14,4	589,8	604,7	8.568,6
Espírito Santo	55,1	537,1	592,9	6.290,5
Minas Gerais	30,5	375,2	408,7	5.723,0
Rio de Janeiro	13,0	478,9	492,3	8.380,3
São Paulo	3,0	742,7	745,7	10.223,0
Sul	28,3	407,6	436,0	7.542,4
Paraná	32,8	285,2	318,3	6.697,4
Rio Grande do Sul	24,9	500,7	525,7	8.417,4
Santa Catarina	26,5	445,3	471,9	7.350,2
Média	62,5	409,3	472,0	6.273,0

Notas: ¹Média geométrica dos valores do Fundo de Participação dos Estados dos anos de 1990 até 1999, deflacionado pelo IPCA médio de 2000. ²Média geométrica da receita tributária dos anos de 1990 até 1999, deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ³A Receita disponível é a soma da receita tributária com o Fundo de Participação dos Estados. ⁴Média geométrica do PIB Estadual de 1990 a 1999 a preços constantes de 2000 - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Tanto Goiás como Minas Gerais e Paraná ao invés de se aproximarem do valor per capita médio se afastaram dele, com destaque para esses dois últimos. Antes do FPE, Minas Gerais recolhia de tributos o equivalente a quase 91,7% da média, enquanto o Paraná 69,7%. Depois do fundo, esses percentuais passaram para 86,6% e 67,5%, respectivamente. Portanto, em relação à média de todos os estados brasileiros, a transferência diminuiu relativamente a capacidade de gasto dessas localidades ao invés de equalizá-la, da mesma forma que em 1989.

Assim, ao dividir os coeficientes do fundo de acordo com as regiões, o FPE provocou distorções na economia na década de 1990. De fato, essas distorções já estavam presentes no final dos anos 1980, contudo foram aprofundadas. Ficaram nítidos os maiores benefícios dos estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, que após a transferência contabilizaram uma receita disponível per capita superior a de estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Se retirarmos Tocantins, podemos incluir ainda o Espírito Santo e o Distrito Federal. E ainda, Amapá e Roraima registraram um orçamento por habitante superior ao de São Paulo, o Estado mais rico da federação (desconsiderando a Capital).

Já no Nordeste, região com os menores indicadores per capita, o FPE não conseguiu prover os estados com recursos necessários para equalizar o seu orçamento com o restante do Brasil. Do mesmo modo, estados localizados no Sudeste e no Sul, embora não apresentassem uma boa situação econômica, deixaram de ganhar recursos adicionais por se situarem nas regiões mais desenvolvidas do país.

Fica evidente, portanto, que também na década de 1990 o FPE não desempenhou de forma eficaz a sua função de redistribuir os recursos entre os estados. Devido a sua extensão territorial, os governos subnacionais da federação brasileira apresentaram diferenças econômicas e sociais que deveriam ser amenizadas. A seção seguinte se concentrará em estudar o FPE nos primeiros anos do século XXI, mas desde já podemos afirmar que como a distribuição do fundo não mudou, foram mantidas as distorções encontradas tanto na década de 1980 quanto na de 1990.

3.3 Fundo de Participação dos Estados a partir de 2000

Na primeira década do século XXI, o volume dos recursos do FPE transferido aumentou mais de 80% em relação à década anterior. Durante o período de 2000 até 2007, a União repassou, em média, R\$ 17,8 bilhões por ano (Tabela 14), quantia que representou 14,2% da receita disponível estadual, 1% a mais que nos anos 1990 – 1999.

Em termos per capita, foram quase R\$ 100,0 de FPE auferidos pelos governos subnacionais. Devido à forma de distribuição do fundo, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste contabilizaram os maiores valores por habitante, de R\$ 315,6, R\$ 187,4 e R\$ 100,7, respectivamente. Enquanto que o Sul e Sudeste registraram R\$ 43,7 e R\$ 19,8, na devida ordem. Como já eram esperadas, as maiores quantias per capita foram em Roraima (R\$ 1.144,0), no Amapá (R\$ 1.121,9), no Acre (R\$ 966,0) e no Tocantins (R\$ 601,8).

Somado o repasse do FPE com a arrecadação própria, os estados contaram com uma receita de quase R\$ 700,0 por morador, e apenas a região nordestina se distanciou dessa média, registrando R\$ 487,6. O Norte contabilizou praticamente o valor médio, enquanto o Sul ficou com R\$ 19,0 abaixo dele. O Estado com o menor potencial de gasto foi o Maranhão (R\$ 380,2), seguido pelo Pará (420,8) e pelo Piauí (R\$ 447,7).

Como podemos perceber a distribuição do FPE dessa década nos leva aos mesmos resultados obtidos nos períodos de 1986 até 1989 e 1990 até 1999. Contudo, é necessário observar se os indicadores de renda também permaneceram os mesmos.

Comparando os sete primeiros anos da década de 2000 com igual período da década de 1990 (Tabela 15), o PIB per capita cresceu 10,9%, totalizando um valor médio de R\$ 6.951,2 por ano. O Nordeste manteve-se com a menor renda por habitante, que não alcançou metade da média. O Norte, que entre 1990 e 1996 contabilizou um indicador que correspondeu a 67,6% da média, reduziu essa relação

pra 61,5% entre 2000 e 2006. Contribuíram para esse resultado os estados do Amazonas, Amapá e Pará.

O Centro-Oeste foi o que mais se destacou. Nos anos de 1990 a 1996 tinha uma renda per capita que correspondia a quase 90% da média, e na década de 2000 esse percentual passou para 119%. Contudo, o aumento do PIB da região foi impulsionado pelo Distrito Federal que registrou o maior indicador por morador, de R\$ 19.044,5, mas todos os outros estados também diminuíram o hiato existente entre os seus PIB per capita e a média.

O Sul e o Sudeste mantiveram uma renda por habitante superior a média, mas em menor proporção que nos anos anteriores. Dentre os estados dessa região, Minas Gerais foi o único que não alcançou a média, ficando em torno de 86,8%.

Visto isso, as regiões Sul e Sudeste foram as que possuíram as maiores rendas, concentrando 74% do Produto Interno Bruto entre 2000 e 2006 e, por outro lado, o Norte e Nordeste responderam por apenas 18% do total do PIB. Assim, embora o cenário de concentração da riqueza entre as regiões da federação brasileira tenha se alterado pouco nesses últimos 20 anos, os estados apresentaram melhorias relativas nesse indicador.

Com o objetivo de captar essas melhorias, na próxima seção analisaremos os coeficientes do FPE na década de 1990 e 2000 de acordo com a fórmula que foi utilizada até 1989, como a finalidade de sabermos se o FPE seria distribuído de forma mais eficiente.

TABELA 14 – VALOR MÉDIO ANUAL DO FPE, DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DA RECEITA DISPONÍVEL DOS ANOS 2000 ATÉ 2007

Estados e Regiões	População ¹	FPE ²	Receita tributária ³		Receita disponível ⁴	FPE per capita	Receita tributária per capita	Receita disponível per capita
			<i>em mil reais</i>					
Norte	14.192.587	4.479.401,8	5.359.457,8	9.838.859,6	315,6	377,6	693,2	
Acre	611.829	591.045,4	205.048,8	796.094,2	966,0	335,1	1.301,2	
Amapá	535.317	600.573,6	159.747,2	760.320,8	1.121,9	298,4	1.420,3	
Amazonas	3.103.503	517.120,9	1.894.479,7	2.411.600,6	166,6	610,4	777,1	
Pará	6.772.303	1.079.228,4	1.770.526,7	2.849.755,1	159,4	261,4	420,8	
Rondônia	1.546.223	506.621,9	741.655,5	1.248.277,4	327,7	479,7	807,3	
Roraima	374.809	428.784,0	135.711,4	564.495,4	1.144,0	362,1	1.506,1	
Tocantins	1.247.975	750.996,5	445.567,0	1.196.563,5	601,8	357,0	958,8	
Nordeste	50.119.178	9.393.733,7	15.046.547,8	24.440.281,5	187,4	300,2	487,6	
Alagoas	2.962.495	748.890,1	724.816,2	1.473.706,3	252,8	244,7	497,5	
Bahia	13.615.952	1.643.289,1	4.817.368,3	6.460.657,5	120,7	353,8	474,5	
Ceará	7.911.981	1.320.157,1	2.294.232,1	3.614.389,2	166,9	290,0	456,8	
Maranhão	5.978.060	1.298.798,8	974.172,0	2.272.970,9	217,3	163,0	380,2	
Paraíba	3.554.152	861.685,5	952.654,5	1.814.340,0	242,4	268,0	510,5	
Pernambuco	8.276.955	1.241.580,0	2.911.247,4	4.152.827,4	150,0	351,7	501,7	
Piauí	2.961.810	766.739,3	559.257,1	1.325.996,4	258,9	188,8	447,7	
Rio Grande do Norte	2.940.322	757.306,2	1.122.652,3	1.879.958,4	257,6	381,8	639,4	
Sergipe	1.916.659	747.679,4	671.548,0	1.419.227,4	390,1	350,4	740,5	
Centro-Oeste	12.633.088	1.272.491,1	9.329.526,6	10.602.017,7	100,7	738,5	839,2	
Goiás	5.446.987	501.282,5	3.067.673,8	3.568.956,3	92,0	563,2	655,2	
Mato Grosso	2.719.535	406.945,8	1.919.623,5	2.326.569,3	149,6	705,9	855,5	
Mato Grosso do Sul	2.212.636	239.694,3	1.561.043,3	1.800.737,6	108,3	705,5	813,8	
Distrito Federal	2.253.757	124.185,7	2.767.081,8	2.891.267,4	55,1	1.227,8	1.282,9	
Sudeste	76.790.406	1.517.723,4	60.908.458,0	62.426.181,4	19,8	793,2	812,9	
Espírito Santo	3.321.633	269.900,9	2.814.933,6	3.084.834,5	81,3	847,5	928,7	
Minas Gerais	18.864.794	801.482,3	10.571.442,8	11.372.925,1	42,5	560,4	602,9	
Rio de Janeiro	15.109.194	269.357,1	10.747.547,0	11.016.904,1	17,8	711,3	729,2	
São Paulo	39.494.222	176.473,8	36.713.551,9	36.890.025,7	4,5	929,6	934,1	
Sul	26.457.028	1.155.968,9	16.738.354,6	17.894.323,5	43,7	632,7	676,4	
Paraná	10.068.607	518.785,4	5.596.623,4	6.115.408,8	51,5	555,8	607,4	
Rio Grande do Sul	10.663.643	415.187,6	7.553.536,4	7.968.724,0	38,9	708,3	747,3	
Santa Catarina	5.724.538	221.242,7	3.534.341,2	3.755.584,0	38,6	617,4	656,1	
Total	180.196.942	17.821.715,4	107.479.112,1	125.300.827,6	98,9	596,5	695,4	

Notas: ¹Média geométrica da projeção da população residente em 1º de julho dos anos de 2000 até 2007. ²Média geométrica dos valores do Fundo de Participação dos Estados dos anos de 2000 até 2007, deflacionado pelo IPCA médio de 2000. ³Média geométrica da receita tributária dos anos de 2000 até 2007, deflacionada pelo IPCA médio de 2000. ⁴Média geométrica da soma da receita tributária com o Fundo de Participação dos Estados dos anos de 2000 até 2007, deflacionada pelo IPCA médio de 2000

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

TABELA 15 – VALOR MÉDIO ANUAL DO PIB E DO PIB PER CAPITA DE 1990 A 1996 E DE 2000 A 2006

Estados e Regiões	PIB (em mil reais)		PIB per capita (em reais)		Quanto o PIB per capita representa da média	
	1990-1996	2000-2006	1990-1996	2000-2006	1990-1996	2000-2006
	Norte	46.200.873,7	60.007.716,9	4.236,2	4.275,4	67,6%
Acre	1.401.873,2	2.329.339,4	3.081,1	3.854,6	49,1%	55,5%
Amapá	1.655.287,4	2.506.517,7	4.973,3	4.768,1	79,3%	68,6%
Amazonas	16.751.481,8	19.781.685,3	7.278,6	6.453,8	116,1%	92,8%
Pará	19.505.766,8	22.279.396,8	3.652,9	3.323,4	58,3%	47,8%
Rondônia	4.280.676,9	6.830.646,2	3.442,8	4.458,3	54,9%	64,1%
Roraima	773.274,5	1.691.416,7	3.080,0	4.584,0	49,1%	65,9%
Tocantins	1.732.304,3	4.379.385,6	1.764,3	3.545,7	28,1%	51,0%
Nordeste	125.148.353,3	161.434.369,4	2.835,9	3.239,8	45,2%	46,6%
Alagoas	6.557.544,1	8.135.747,6	2.511,5	2.762,2	40,1%	39,7%
Bahia	41.728.601,6	51.911.555,2	3.406,5	3.831,3	54,3%	55,1%
Ceará	17.795.354,2	23.658.464,5	2.659,3	3.012,6	42,4%	43,3%
Maranhão	7.826.914,8	12.903.961,7	1.518,9	2.173,0	24,2%	31,3%
Paraíba	7.803.629,4	10.247.882,5	2.380,8	2.894,4	38,0%	41,6%
Pernambuco	25.941.456,7	30.014.489,9	3.518,8	3.645,6	56,1%	52,4%
Piauí	4.430.888,5	6.268.308,7	1.663,1	2.126,8	26,5%	30,6%
Rio Grande do Norte	7.207.718,9	10.278.142,2	2.851,5	3.519,5	45,5%	50,6%
Sergipe	5.758.802,1	7.785.774,6	3.640,9	4.096,6	58,1%	58,9%
Centro-Oeste	56.260.901,2	103.571.496,1	5.568,3	8.277,9	88,8%	119,1%
Goiás	17.730.220,9	28.923.703,6	4.107,0	5.363,2	65,5%	77,2%
Mato Grosso	9.472.752,1	18.627.856,6	4.351,7	6.916,2	69,4%	99,5%
Mato Grosso do Sul	9.786.314,2	13.320.777,3	5.226,3	6.065,3	83,4%	87,3%
Distrito Federal	19.193.600,5	42.452.916,5	11.048,4	19.044,5	176,2%	274,0%
Sudeste	562.549.927,3	704.427.681,9	8.560,9	9.237,7	136,5%	132,9%
Espírito Santo	17.016.439,0	24.745.473,2	6.181,2	7.511,6	98,6%	108,1%
Minas Gerais	93.117.038,9	113.076.285,1	5.676,8	6.032,1	90,5%	86,8%
Rio de Janeiro	111.533.578,7	145.813.898,8	8.390,9	9.707,0	133,8%	139,6%
São Paulo	340.648.068,0	420.530.326,2	10.241,1	10.729,5	163,3%	154,4%
Sul	174.510.386,7	213.582.648,1	7.573,4	8.123,4	120,8%	116,9%
Paraná	58.104.036,9	75.388.010,0	6.612,6	7.533,6	105,5%	108,4%
Rio Grande do Sul	80.866.993,6	89.533.704,5	8.545,0	8.442,2	136,3%	121,4%
Santa Catarina	35.461.245,2	48.551.662,5	7.400,7	8.548,4	118,0%	123,0%
Total	964.944.320,9	1.243.768.620,8	6.269,9	6.951,2	100,0%	100,0%

Notas: ¹ Média geométrica do PIB Estadual de 1990 a 1996 a preços constantes de 2000, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional. ² Média geométrica do PIB Estadual de 2000 a 2007 a preços constantes de 2000, deflacionado pelo deflator implícito do PIB nacional

Fonte: IPEADATA e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

3.4 Distribuição do FPE com a aplicação da fórmula que vigorou até 1989.

Essa seção analisa a distribuição do FPE de acordo com a fórmula que vigorou até 1989. Tomando como base os fatores representativos das Tabelas 3 e 4, os valores da renda per capita e a população, calculamos os coeficientes individuais médios dos estados para a década de 1990. A Tabela 16 apresenta os coeficientes calculados e os coeficientes reais.

A análise mostra que o Norte seria a região que mais perderia participação na divisão do fundo, recebendo da União menos 6,4% da transferência. Em todos os estados, à exceção de Roraima, o coeficiente seria menor, com destaque para Amapá, Amazonas e Pará que perderiam mais de 1,5% cada um de recursos do FPE.

Resultado parecido é observado no Nordeste, região que reduziria 5,6% do fundo. Apenas Bahia e Ceará elevariam os seus coeficientes em 0,67 e 0,35 pontos. A região menos afetada seria o Centro-Oeste que ganharia pouco mais de 0,5% do FPE.

Por outro lado, no Sudeste e no Sul praticamente todos os estados teriam a sua participação na distribuição do FPE acrescida, com ressaltos para o Sudeste que passaria de um coeficiente de 8,5 para 17,6, efeito da elevação na participação de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, com acréscimos da ordem de 2,5 a 3,5 pontos.

Assim, mesmo se tivesse sido utilizada a fórmula anterior para a distribuição do FPE, as distorções da transferência seriam, de certo modo, mantidas, com os resultados se aproximando daqueles obtidos na década de 1980. É fato que alguns estados ficariam em melhores condições, como Goiás, Minas Gerais e Paraná, contudo, uma boa parte do FPE seria destinada a Rio de Janeiro e a São Paulo, localidades em boa situação econômica, comparativamente aos demais. Acrescente-se também, a perda de participação do Nordeste, que acabaria em pior condição.

Portanto, mesmo com a aplicação da fórmula que vigorou até 1989 o Fundo de Participação dos Estados não cumpriria a sua função de redistribuir renda entre os entes governamentais da forma mais eficiente. Isto porque, ao levarem em conta variáveis com população, renda per capita e extensão territorial, o cálculo da repartição do FPE ignorou um parâmetro chave: a receita própria dos estados.

Isto explica, em partes, as distorções que apresentamos no decorrer deste estudo. Desde o final da década de 1980, os estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins receberam de FPE recursos que elevaram significativamente as suas receitas disponíveis per capita. A primeira vista este fato parece estar coerente com o objetivo do fundo, qual seja o de redistribuir renda entre os estados. Contudo, ao não fornecer os mesmo benefícios a estados igualmente desprovidos de recursos, como Maranhão, Piauí e Ceará, dentre outros, a distribuição do FPE não seguiu critérios equitativos. Outra distorção refere-se à fixação dos coeficientes por região. O Amazonas foi privilegiado por se localizar na região Norte, e recebeu receitas de FPE superiores ao que foi transferido a Goiás, Minas Gerais e Paraná, estados com indicadores econômicos inferiores ao do Amazonas.

Com base no estudo desenvolvido nesse capítulo e na teoria sobre as transferências intergovernamentais discorrida na primeira parte do trabalho, analisaremos o impacto do FPE para as finanças estaduais. A partir da análise econométrica, mostraremos que os estados se tornaram muito dependentes dos recursos FPE em relação a suas receitas tributárias próprias.

TABELA 16 – COEFICIENTE CALCULADO E REAL DO FPE DA DÉCADA DE 1990

Estados e Regiões	Coeficiente calculado (em %)	Coeficiente real (em %)
Norte	18,94	25,38
Acre	2,80	3,42
Amapá	1,68	3,41
Amazonas	1,26	2,79
Pará	4,40	6,11
Rondônia	2,52	2,82
Roraima	2,80	2,48
Tocantins	3,49	4,34
Nordeste	46,82	52,46
Alagoas	3,49	4,16
Bahia	10,06	9,40
Ceará	7,69	7,34
Maranhão	6,12	7,22
Paraíba	4,37	4,79
Pernambuco	6,29	6,90
Piauí	3,49	4,32
Rio Grande do Norte	2,80	4,18
Sergipe	2,52	4,16
Centro-Oeste	7,72	7,17
Goiás	3,24	2,84
Mato Grosso	1,96	2,31
Mato Grosso do Sul	1,68	1,33
Distrito Federal	0,84	0,69
Sudeste	17,61	8,48
Espírito Santo	1,40	1,50
Minas Gerais	6,99	4,45
Rio de Janeiro	5,03	1,53
São Paulo	4,19	1,00
Sul	8,91	6,52
Paraná	3,77	2,88
Rio Grande do Sul	3,18	2,35
Santa Catarina	1,96	1,28
Total	100	100

Fonte: Art. 89 e 90 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
Anexo único da Lei nº 62, de 28 de dezembro de 1989.
Elaboração própria

4 O IMPACTO DO FPE NA ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL

O ponto principal desse capítulo é analisar o impacto do Fundo de Participação dos Estados na arrecadação tributária própria dessa esfera de governo. Através do instrumental econométrico, estimaremos se os estados se tornaram dependentes dos recursos do FPE e quais as conseqüências dessa dependência para o esforço fiscal dos governos subnacionais.

Em um primeiro momento, apresentaremos uma breve revisão de literatura de dois estudos que tiveram como tema o esforço fiscal dos estados. Em seguida, estimaremos o modelo econométrico utilizando a técnica de dados painel composto pelos 26 estados brasileiros e pelo Distrito Federal, englobando o período de 1989 até 2006. Como possuímos dados para todos os estados em todos os anos, o modelo é classificado como um painel de dados equilibrado.

Um conjunto de painel reúne dados que possuem tanto a dimensão de corte transversal²³ quanto de série temporal²⁴, permitindo-nos estudar o comportamento das mesmas unidades ao longo de tempo. De acordo com Wooldridge (2002), “it allows us to look at dynamic relationships, something we cannot do with a single cross section”.

Depois, acrescentaremos *dummies* de estados e estimaremos o modelo pelo método do Mínimo Quadrado Ordinário (MQO) agrupados e faremos a interação das variáveis para, assim, medir os efeitos do FPE nos estados individualmente.

Os modelos estimados observarão o comportamento dos 27 estados brasileiros durante 18 anos, no que se refere à influência que o Fundo de Participação dos Estados teve sobre a arrecadação própria dos entes federados. Desse modo, queremos comprovar a teoria exposta no item 2.2, que afirma que uma transferência

²³ “Consiste em uma amostra de indivíduos, consumidores, empresas (...) ou uma variedade de outras unidades, tomada em um determinado ponto no tempo.” (WOOLDRIDGE, 2006, p.5)

²⁴ “Dados coletados ao longo do tempo para uma ou mais variáveis.” (WOOLDRIDGE, 2006, p.647).

não-condicionada, como é o FPE, tem como resultado uma diminuição dos tributos locais, ou seja, desestimula o esforço tributário próprio estadual.

4.1 Esforço Fiscal dos Estados

Os estudos desenvolvidos sobre o esforço fiscal apresentam algumas conclusões dos efeitos das transferências na arrecadação tributária própria dos estados.

Com o objetivo de avaliar o esforço fiscal empreendidos pelos Estados, Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) estimaram um modelo econométrico utilizando a técnica de dados de painel por meio dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG)²⁵. A equação assumiu a seguinte forma:

$$Ctt_{i,t} = \alpha_i Agric_{i,t}^{\beta_1} Ind_{i,t}^{\beta_2} Serv_{i,t}^{\beta_3} e^{\beta_4 Pibpc_{i,t}} e^{\beta_5 Pibtot_{i,t}} e^{\varepsilon_{i,t}} \quad (4.1)$$

onde, $Ctt_{i,t}$ é a carga tributária total no Estado i e no ano t ; $Agric_{i,t}$, $Ind_{i,t}$ e $Serv_{i,t}$ são as proporções dos setores agrícolas, industrial e de serviços, respectivamente, no PIB do Estado i no ano t ; $Pibpc_{i,t}$ é o PIB per capita do Estado i no ano t ; $Pibtot_{i,t}$ o PIB do Estado i no ano t ; α_i é a constante associada ao Estado i (temporal fixa); β_1 a β_5 são os parâmetros que medem os efeitos das variáveis explicativas sobre a carga tributária total; e $\varepsilon_{i,t}$ é o erro aleatório com distribuição log-normal.

Retirando os logaritmos naturais da equação (4.1):

$$\ln(Ctt_{i,t}) = \ln(\alpha_i) + \beta_1 \ln(Agric_{i,t}) + \beta_2 \ln(Ind_{i,t}) + \beta_3 \ln(Serv_{i,t}) + \beta_4 \ln(Pibpc_{i,t}) + \beta_5 \ln(Pibtot_{i,t}) + \varepsilon_{i,t} \quad (4.2)$$

²⁵ Os autores utilizaram essa técnica para lidarem eficientemente com as violações das hipóteses de Mínimo Quadrado Ordinários (MQO) de autocorrelação dos resíduos e de heterocedasticidade.

A lógica por trás dessa formulação é a de que cada setor econômico possui características próprias, as quais podem ter impactos positivos ou negativos em relação à tributação. Portanto, seria de se esperar que estados com composições econômicas distintas possuam cargas tributárias diferentes. Além disso, a renda per capita do estado também deverá influenciar a sua carga tributária, visto que quanto maior for a primeira maior deverá ser a segunda, se os impostos tiverem caráter progressivo. Os PIBs reais dos estados são utilizados para se capturar possíveis ganhos (ou perda) de escala na administração (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004, p.14)

Depois de estimar a equação (4.2), os autores contrastaram os resultados obtidos com os verdadeiros desempenhos tributários dos estados e computaram uma medida do esforço fiscal, obtida pela fórmula a seguir:

$$IFF_{i,t} = \frac{\overline{Ctt}_{i,t}}{Ctt_{i,t}} \quad (4.3)$$

onde $IFF_{i,t}$ é o índice de esforço fiscal do Estado i no ano t ; $\overline{Ctt}_{i,t}$ é a carga tributária total estimada do Estado i no ano t e $Ctt_{i,t}$ é a carga tributária total do Estado i no ano t .

Com base nos coeficientes estimados e nos dados reais da carga tributária, os autores construíram o índice de esforço fiscal para cada Estado para o período 1987 até 1999. Os resultados mostraram que 20 estados apresentaram o índice igual ou superior à unidade e sete apresentaram índices inferiores à unidade. Os maiores índices de esforço fiscal foram registrados pelo Amapá, Mato Grosso do Sul e Paraná, enquanto os menores pelos estados de Sergipe, Rondônia e Tocantins.

Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) também mediram a tendência evolutiva do nível de esforço fiscal para cada Estado, obtida por regressões nas quais a variável explicativa foi o tempo e a variável explicada foi o nível do esforço fiscal de cada Estado. Entre os 27 estados, 14²⁶ apresentaram tendências negativas e 13 positivas.

²⁶ Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

Em relação às transferências integovernamentais, os autores afirmaram que

[...] diante de um volume considerável de transferências, a maioria dos estados deixou de empreender esforços para explorar e elevar seus próprios potenciais de arrecadação. Ao contrário, iniciaram uma política fiscal expansionista que resultou na elevação de seus dispêndios com pessoal, custeio e na implementação de mecanismos voltados para a atração de investimentos industriais com o intuito de gerar emprego e renda, o que se tornou um exemplo típico de *moral hazard*, que passou a ser amplamente conhecido como “guerra fiscal”, com evidentes efeitos deletérios para a saúde das respectivas finanças públicas. (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004, p.8)

Ribeiro (1998), com o objetivo de verificar a hipótese de que as transferências intergovernamentais levam os estados a utilizarem de forma não efetiva a potencialidade da sua base tributária, propôs um modelo de capacidade de arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Para tanto, o autor definiu que a arrecadação efetiva (R_i) é determinada pela arrecadação potencial (R_i^*) multiplicada pelo esforço fiscal (E_i), medido com um índice entre zero e um.

$$R_i = R_i^* E_i \quad (4.4)$$

A arrecadação potencial tem como variáveis explicativas o PIB, a parte do PIB gerado pela indústria, as exportações dos estados, a população total e a inflação, variáveis representadas pelo vetor X - equação (4.5) - que tentam capturar os efeitos da gestão tributária geradas pela diferença setoriais das atividades econômicas, acomodar diferenciais de alíquotas na base tributária e a influência das defasagens de arrecadação. O modelo inclui ainda características dos estados para explicar a ineficácia tributária, como as transferências intergovernamentais, os recursos de capital e um termo aleatório, todos representados pelo vetor Z - equação (4.6). “Deve ficar claro que em Z temos variáveis que afetam a eficácia tributária, enquanto que em X estão representados variáveis que definem a base tributária e as alíquotas” (RIBEIRO, 1998, p.6).

$$R_i = f(X_i) E_i \quad (4.5)$$

$$E_i = d(Z_i) \quad (4.6)$$

Para estimar o modelo, foi utilizado o método da Fronteira Estocástica de Produção. A equação pode ser representada da seguinte forma:

$$R_{it} = \alpha X_{it} + E_{it} \quad (4.7)$$

onde R_{it} é a variável dependente (arrecadação) do modelo observada no período t para unidade i , X_{it} o vetor de variáveis explicativas, α o vetor de coeficientes e E_{it} um termo aleatório com média zero e variância finita.

Para obter a capacidade tributária, ou seja, o máximo de arrecadação que pode ser obtida com uma dada base tributária e alíquotas, o autor utilizou a seguinte relação:

$$Max(R_{it}/X_{it}) = \beta' X_{it} \quad (4.8)$$

Como resultado, Ribeiro (1998) concluiu que existe uma relação negativa entre receita própria e transferências. “Quanto aos efeitos de ineficácia, temos que o FPE aumenta a ineficiência de arrecadação, embora de modo pequeno na média” (RIBEIRO, 1998, p.12). De acordo com Ribeiro, os resultados do modelo

[...] são interessantes pois fazem crer que, de acordo com a intuição, as transferências intergovernamentais dentro das fórmulas atuais induzem os estados a oferecer um “alívio fiscal” para seus contribuintes, mas, contrário a opinião geral, esta situação não foi gerada pela Constituição de 1988. Como outras razões para tal baixo esforço fiscal temos a concessão de isenções ou o tamanho da economia informal e/ou custos de arrecadação em estados de economia pequenas. (RIBEIRO, 1998, p. 12).

Assim, após a exposição dessas conclusões, apresentaremos os modelos desenvolvidos neste estudo. De modo geral, podemos afirmar que *a priori* o resultado final encontrado não é inédito - as transferências intergovernamentais, principalmente o FPE, estão desestimulando a arrecadação tributária dos estados, trazendo ineficiência ao federalismo fiscal brasileiro. Contudo, o modelo aqui desenvolvido avança em relação aos outros já existentes sobre o tema ao medir, em números, o impacto do FPE para as finanças estaduais.

4.2 Metodologia

Segundo Wooldridge (2002), a principal motivação de se utilizar o modelo de dados de painel é resolver o problema das variáveis que foram omitidas na equação. Para tanto, é necessário separar o efeito que as variáveis explicativas têm no modelo dos efeitos não observáveis, mas que são correlacionados com as variáveis independentes.

Um modelo básico de efeito não observável é:

$$y_{it} = \beta x_{it} + c_i + u_{it} \quad (4.9)$$

onde i representa a unidade de corte transversal; $t = 1, 2, \dots, T$, o tempo; x_{it} representa as variáveis observáveis; c_i capta os fatores não observados das unidades de corte transversal constante ao longo do tempo; e u_{it} é o erro idiossincrático que representa os fatores não observados que mudam ao longo do tempo e que afetam y_{it} , a variável explicativa.

A questão que surge é se c_i deve ser tratado como efeito aleatório ou como efeito fixo. O efeito aleatório trata c_i como uma variável aleatória, independente de todas as variáveis explicativas e em todos os períodos de tempo, isto é, não há correlação de c_i com x_{it} . Em contrapartida, o efeito fixo considera que c_i é correlacionado com x_{it} ou seja, que c_i é uma variável constante no tempo, mas que influencia x_{it} .

O modelo desenvolvido nesse estudo considera a existência de efeitos fixos. Como a unidade de corte transversal são os estados, devemos levar em conta características como localização do ente federativo, que determinam questões como clima, solo, existência de portos, que influenciam a atividade econômica da unidade e, portanto, a arrecadação própria. Como as variáveis do modelo por si só não captam essas características devemos incluir c_i para tal função.

Porém, como estamos assumindo que c_i é correlacionado com x_{it} se estimarmos o modelo pelo método do Mínimo Quadrado Ordinário (MQO) produziremos

estimadores de β inconsistentes, já que pelo MQO agrupado essa correlação não pode existir. Se ainda assim, estimarmos pelo MQO agrupado assumindo que c_i seja não correlacionado, os estimadores de β serão viesados e inconsistentes já que teríamos omitido uma variável constante no tempo. (WOOLDRIDGE, 2006).

Uma das formas de solucionar esse problema é eliminar o termo não observável pelo método da transformação de efeitos fixos, também chamada de transformação interna. Por esse método, para cada i calculamos a média da equação (4.9) no período analisado.

$$\bar{y}_i = \bar{x}_i\beta + c_i + \bar{u}_i \quad (4.10)$$

onde $\bar{y}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T y_{it}$, $\bar{x}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T x_{it}$ e $\bar{u}_i = T^{-1} \sum_{t=1}^T u_{it}$. Como c_i é fixo ao longo do tempo, ele aparece tanto em (4.9) quanto em (4.10). Subtraindo essas duas equações, obtemos para cada t :

$$y_{it} - \bar{y}_i = (x_{it} - \bar{x}_i)\beta + c_i + \bar{u}_i \quad (4.11)$$

ou

$$\dot{y}_{it} = \dot{x}_{it}\beta + \dot{u}_{it} \quad (4.12)$$

onde $\dot{y}_{it} \equiv y_{it} - \bar{y}_i$, $\dot{x}_{it} \equiv x_{it} - \bar{x}_i$ e $\dot{u}_{it} \equiv u_{it} - \bar{u}_i$ são os dados temporais reduzidos. Essa transformação interna eliminou c_i o que indica que (4.12) pode ser estimada pelo MQO agrupado.

Podemos incluir mais variáveis no modelo, o que provocaria poucas alterações:

$$y_{it} = \beta_1 x_{it1} + \beta_2 x_{it2} + \dots + \beta_k x_{itk} + c_i + u_{it} \quad (4.13)$$

“Simplesmente usamos a redução temporal de cada variável explicativa – inclusive *dummies* de período de tempo – e, em seguida, fazemos uma regressão pelo MQO agrupado utilizando todas as variáveis que sofreram redução temporal”

(WOLDRIDGE, 2006, p.434). Assim, a equação para cada i que estimamos pelo MQO agrupado é:

$$\dot{y}_{it} = \beta_1 \dot{x}_{it1} + \beta_2 \dot{x}_{it2} + \dots + \beta_k \dot{x}_{itk} + \dot{u}_{it} \quad (4.14)$$

O modelo deve atender a hipótese da exogeneidade estrita²⁷ das variáveis explicativas para que os estimadores de efeito fixos sejam não viesados, e da homocedasticidade do erro. Para verificar se o modelo apresenta heterocedasticidade, realizamos o teste Wald. A hipótese nula do teste é que o modelo apresenta variância comum entre as observações, contra a alternativa de que as variâncias variam.

Segundo Greene (2003), o teste é representado por:

$$W = \sum_{i=1}^n \frac{(\hat{\sigma}_i^2 - \sigma^2)^2}{\text{var}[\hat{\sigma}_i^2]} \quad (4.15)$$

onde $\hat{\sigma}^2$ é o desvio-padrão estimado pelo MQO agrupado, definido:

$$\hat{\sigma}_i^2 = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T e_{it}^2 \quad (4.16)$$

Com T observações, podemos estimar $\text{var}[\hat{\sigma}_i^2]$ com:

$$f_{ii} \frac{1}{T} \frac{1}{T-1} \sum_{t=1}^T \frac{(e_{it}^2 - \hat{\sigma}_i^2)^2}{f_{ii}} \quad (4.17)$$

A estatística do teste Wald modificada é, portanto:

$$W' = \sum_{i=1}^n \frac{(\hat{\sigma}_i^2 - \hat{\sigma}^2)^2}{f_{ii}} \quad (4.18)$$

²⁷ A exogeneidade estrita significa que as variáveis explicativas são estritamente exógenas, que por sua vez é uma característica em que "o termo erro em qualquer período do tempo tem expectativa zero, condicional nas variáveis explicativas em todos os períodos de tempo" (WOLDRIDGE, 2006, p. 652).

4.3 Modelo e resultados

O modelo desenvolvido tem como variável dependente (y) a arrecadação tributária própria per capita dos estados, explicada pelo PIB estadual per capita (w) e pela proporção do FPE na receita tributária própria (x). A variável w nos dá uma aproximação da base tributária dos estados, enquanto x nos revela a real dependência do governo subnacional pelos recursos do fundo. Foram incluídas também as *dummies* (d) para cada ano da amostra com o objetivo de controlar as alterações que afetaram a economia brasileira e, conseqüentemente, os estados.

A equação estimada assume a seguinte forma:

$$\ln y_{it} = \beta_0 + d_t + \beta_1 \ln x_{it} + \beta_2 \ln w_{it} + u_{it} \quad (4.19)$$

De acordo com o teste Wald, rejeitamos a hipótese nula de homocedasticidade do erro, o que nos levou a estimar o modelo robusto, ou seja, corrigindo a heterocedasticidade.

A partir de (4.19) obtemos os resultados da tabela 17. A tabela mostra que existe uma relação negativa e estatisticamente significativa entre a arrecadação tributária per capita e a proporção do FPE na receita tributária própria. Isso significa que uma variação de 1% nesse indicador reduz em 0,29% a arrecadação tributária per capita estadual. Ou seja, quanto maior for a relação do FPE com a arrecadação de tributos, menor será o esforço fiscal dos estados.

Por outro lado, os resultados indicam que há uma relação positiva e estatisticamente significativa ao nível de 5% do Produto Interno Bruto estadual per capita com a receita tributária. A variação de 1% do PIB eleva em 0,17% as receitas estaduais per capita. As *dummies* de ano, com exceção de 1991 e 1992, também foram estatisticamente significantes.

Deste modo, os resultados encontrados foram os esperados. O modelo comprovou que de fato o FPE desestimulou a arrecadação própria dos estados no período analisado. Podemos, portanto, comprovar a teoria exposta por Stiglitz (1999) que a

transferência não-condicionada tem como resultado final uma diminuição dos tributos locais. Assim, não houve por parte dos estados uma maximização das suas bases tributárias, sendo financiados pela tributação excessiva de outras localidades. Isto gera uma desigualdade vertical e do ponto de vista fiscal, uma subutilização da suas bases tributárias (RIBEIRO, 1998).

TABELA 17 – FPE E VARIAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA

Variáveis Explicativas	Coefficiente Estimado	valor p
FPE/receita tributaria própria*	-0,2898187	0,000
PIB per capita**	0,174725	0,010
1990**	0,1595295	0,020
1991	0,0871356	0,119
1992	0,0382999	0,507
1993**	0,1231461	0,061
1994*	0,2914043	0,000
1995*	0,3908638	0,000
1996*	0,3916552	0,000
1997*	0,3945337	0,000
1998*	0,4183366	0,000
1999*	0,4726617	0,000
2000*	0,5723022	0,000
2001*	0,641562	0,000
2002*	0,7302446	0,000
2003*	0,6965271	0,000
2004*	0,7643909	0,000
2005*	0,8460518	0,000
2006*	0,8919782	0,000
Constante*	3,509984	0,000
$R^2 = 0,8340$		
n° de observações: 485		

Nota: * significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 1% . ** significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 5% .

Com a finalidade de testarmos qual o modelo é o mais adequado para a análise, se é o de efeito fixo ou aleatório, realizamos o teste Hausman. O teste pode ser representado da seguinte forma:

$$H = (\hat{z}_{EF} - \hat{z}_{EA})' [V\hat{a}r(\hat{z}_{EF}) - V\hat{a}r(\hat{z}_{EA})]^{-1} (\hat{z}_{EF} - \hat{z}_{EA}) \quad (4.20)$$

onde \hat{z}_{EF} é o vetor dos estimadores de efeitos fixos; \hat{z}_{EA} é o vetor dos estimadores de efeitos aleatórios; $V\hat{a}r(\hat{z}_{EF})$ é a matriz de variância-covariância dos estimadores \hat{z}_{EF} ; $V\hat{a}r(\hat{z}_{EA})$ é a matriz de variância-covariância dos estimadores \hat{z}_{EA} . H tem distribuição assintótica qui-quadrada com k graus de liberdade, onde k é o número de regressores. Para que o modelo de efeitos fixos seja preferível ao de efeitos aleatórios é necessário que $H > \chi_k^2$.

Contudo, o resultado do teste para o modelo estimado apontou que a matriz de dados foi não positiva definida. Isso significa que os valores dos coeficientes estimados nos dois modelos (tanto de efeitos fixos quanto de efeitos aleatórios) ficaram muito próximos, indicando que não há diferença entre eles e, portanto, poderíamos escolher qualquer um. Como existe um embasamento teórico para a escolha do modelo de efeitos fixos, optamos por mantê-lo.

4.4 Modelo com regressão de variáveis *dummies*

Na equação (4.9) eliminamos c_i pelo método da transformação de efeitos fixos. Porém, a justificativa para a escolha do modelo de efeitos fixos, em contraposição ao de efeitos aleatórios, foi a necessidade de incluirmos essa variável com o objetivo de captarmos os efeitos não observáveis, como localização, clima, solo, de cada Estado que influenciam a receita tributária própria per capita.

De acordo com Wooldridge (2002), se c_i é um parâmetro a ser estimado podemos definir N variáveis *dummies*, uma para cada observação de dados de corte: $d_{ni} = 1$ se $n = i$, $d_{ni} = 0$ se $n \neq i$. Assim, o modelo pode ser estimado pelo MQO agrupado com y_{it} explicado por $d_{1i}, d_{2i}, \dots, d_{Ni}$, x_{it} , com $t = 1, 2, \dots, T$ e $i = 1, 2, \dots, N$. Deste modo, \hat{c}_1 é o coeficiente de d_{1i} , \hat{c}_2 é o coeficiente de d_{2i} , e assim por diante. Os estimadores de β obtidos dessa regressão serão os mesmos do modelo de efeitos fixos.

A equação do modelo assume a seguinte forma:

$$\ln y_{it} = d_t + h_i + \beta_1 \ln x_{it} + \beta_2 \ln w_{it} + u_{it} \quad (4.21)$$

onde, y_{it} é a arrecadação tributária própria per capita do Estado i no ano t ; d_t é a variáveis *dummy* de ano; h_i é a *dummy* de Estado; x_{it} é a proporção do FPE na receita tributária própria do Estado i no ano t ; e w_{it} é o PIB per capita do Estado i no t . As interpretações dos resultados serão os mesmos do modelo (4.19). A variável w é uma aproximação da base tributária dos estados, enquanto x nos revela a real dependência do governo subnacional pelos recursos do fundo. A *dummy* d controla as alterações que afetaram a economia brasileira, enquanto a *dummy* h mede os efeitos fixos dos estados que influenciaram a arrecadação própria.

A Tabela 18 apresenta os valores encontrados com a estimação. As variáveis da proporção do FPE na receita tributária própria e o PIB foram significantes aos níveis de 1% e 5%, respectivamente. Os seus coeficientes apresentaram os mesmos resultados do modelo de efeitos fixos: a variação de 1% no indicador do FPE sobre a receita tributária reduz em 0,29% a arrecadação tributária per capita estadual; e a variação de 1% do PIB eleva em 0,17% as receitas estaduais per capita.

TABELA 18 – RESULTADO DO MODELO COM ACRÉSCIMO DAS *DUMMIES* ESTADUAIS

Variáveis Explicativas	Coefficiente Estimado	valor <i>p</i>
FPE/receita tributaria própria*	-0,2899767	0,000
PIB per capita**	0,1715276	0,014
1989*	3,239231	0,000
1990*	3,398491	0,000
1991*	3,326144	0,000
1992*	3,277169	0,000
1993*	3,362143	0,000
1994*	3,530551	0,000
1995*	3,62977	0,000
1996*	3,630611	0,000
1997*	3,633536	0,000
1998*	3,657351	0,000
1999*	3,711579	0,000
2000*	3,811409	0,000
2001*	3,880668	0,000
2002*	3,969829	0,000
2003*	3,936123	0,000
2004*	4,004121	0,000
2005*	4,085852	0,000
2006*	4,129854	0,000
Acre*	0,4414573	0,000
Alagoas*	0,1297228	0,006
Amapá*	0,4963331	0,000
Amazonas*	0,6548478	0,000
Bahia	0,1393484	0,169
Ceará**	0,1586394	0,021
Distrito Federal**	0,5376599	0,016
Espírito Santo*	0,5864383	0,001
Goias**	0,3909627	0,011
Maranhão*	-0,1774743	0,000
Mato Grosso*	0,6605142	0,000
Mato Grosso do Sul*	0,5612407	0,000
Minas Gerais	0,1620235	0,412
Pará	-0,0127127	0,851
Paraíba*	0,1196162	0,018
Paraná	0,0605327	0,738
Pernambuco**	0,2101262	0,014
Piauí	0,0031444	0,930
Rio de Janeiro	0,183822	0,946
Rio Grande do Norte*	0,2809356	0,000
Rio Grande do Sul	0,2551055	0,256
Rondônia*	0,5541039	0,000
Roraima*	0,7116353	0,000
Santa Catarina	0,1967293	0,361
São Paulo	-0,1531639	0,698
Sergipe*	0,4708549	0,000
Tocantins*	0,591962	0,000
<hr/>		
R ² = 0,9995		
<hr/>		
n ^o de observações: 484		
<hr/>		

Nota: * significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 1% . ** significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 5%

Todas as *dummies* de ano foram significativas ao nível de 1%. As *dummies* dos estados, com exceção da Bahia, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, foram significantes a pelo menos 5%. Elas representam o valor da constante do modelo para cada Estado, isto é, o valor médio do logaritmo natural da receita tributária per capita ($\ln y$) de cada Estado.

O maiores coeficientes foram registrados por Roraima (0,712), Mato Grosso (0,660) e Amazonas (0,656) e os menores pelo Maranhão (-0,177), Paraíba (0,120) e Alagoas (0,130). O fato de o Estado apresentar o coeficiente negativo significa que o valor da arrecadação per capita autônoma da localidade é pequeno.

Assim, uma vez definidos os coeficientes dos estados, podemos fazer interações entre o FPE e as *dummies* estaduais para verificar se o efeito que a variável x_{it} tem sobre y_{it} é diferente para cada localidade.

Para tanto, foi incluída no modelo a variável de interação que é a multiplicação de cada *dummy* de Estado pelo $\ln x_{it}$ correspondente. O modelo é definido por:

$$\ln y_{it} = d'_t + h'_i + h_i \ln x_{it} + \beta'_1 \ln x_{it} + \beta'_2 \ln w_{it} + u'_{it} \quad (4.22)$$

onde $h_i \ln x_{it}$ é a variável de interação, d'_t , h'_i , β'_1 , β'_2 e u'_{it} são, respectivamente, as novas *dummies* de ano, de Estado, os novos coeficientes de $\ln x_{it}$ e $\ln w_{it}$ e o novo erro. A Tabela 19 traz os valores para esses coeficientes.

O importante dessa análise é que podemos estimar o impacto do FPE na arrecadação tributária per capita de cada Estado. A variável de interação ($h_i \ln x_{it}$) é representada pelo Estado_FPE na Tabela 19.

Com exceção da *dummy* de 1989 e das *dummies* dos estados de Mato Grosso do Sul, Paraná e Santa Catarina, todas as outras variáveis do modelo foram significativas até o nível de 10%, ressaltamos que as variáveis de interação foram significantes a 1%. A *dummy* do Rio Grande do Sul foi retirada do modelo para evitar o problema da multicolinearidade perfeita, que impede a estimação do modelo

Para medir o efeito que o FPE tem sobre a arrecadação tributária per capita de cada Estado, somamos o coeficiente β'_1 com o coeficiente da variável de interação de $h_i \ln x_{it}$ correspondente. Por exemplo, o coeficiente da proporção do FPE sobre a receita tributária, que é o β'_1 , foi de $-2,79$ e o coeficiente da variável de interação do Espírito Santo (Espírito Santo_FPE) foi de $2,16$. Assim, somando esses dois valores temos um resultado de $-0,63$. A Tabela 20 traz o resultado dessa operação para todos os estados.

Na maioria dos estados, com exceção de Roraima e Rio de Janeiro, 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. Os menores efeitos negativos foram registrados no Distrito Federal ($-0,09\%$), na Bahia ($-0,09\%$) e em Minas Gerais ($-0,11$), enquanto que os maiores foram contabilizados por Santa Catarina ($-1,09\%$), Mato Grosso do Sul ($-1,03$), Paraná ($-0,97$) e São Paulo ($-0,96$)²⁸.

A seção 3 desse estudo mostrou que os estados do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins foram os mais beneficiados com o fundo. A partir dos resultados da Tabela 20, podemos ver que quando a relação FPE sobre a receita tributária própria aumenta em 1%, há uma queda da arrecadação per capita de 0,56% no Acre, 0,49% no Amapá e de 0,43% no Tocantins. Em Roraima, a arrecadação por habitante praticamente não se alterou.

²⁸ O efeito encontrado para São Paulo foi muito alto dado o baixo valor do FPE per capita repassado ao Estado. Contudo, não há nada que possamos indicar que esse resultado não seja correto. Concluimos, portanto, que essa é uma limitação do modelo.

TABELA 19 – RESULTADOS DO MODELO COM AS VARIÁVEIS DE INTERAÇÃO

Variáveis Explicativas	Coefficiente Estimado	valor <i>p</i>
FPE/receita tributaria própria*	-2,787015	0,000
PIB per capita*	0,2380524	0,000
1989	1,120549	0,102
1990***	1,312957	0,065
1991***	1,24114	0,080
1992***	1,236347	0,081
1993***	1,28376	0,074
1994**	1,440928	0,043
1995**	1,537063	0,030
1996**	1,522998	0,031
1997**	1,543416	0,029
1998**	1,581493	0,026
1999**	1,635385	0,021
2000**	1,73619	0,014
2001**	1,775923	0,012
2002*	1,878119	0,009
2003**	1,818342	0,011
2004*	1,861149	0,009
2005*	1,960183	0,006
2006*	2,00601	0,005
Acre*	2,387	0,000
Alagoas*	1,724066	0,001
Amapá*	2,335524	0,000
Amazonas*	1,376558	0,008
Bahia*	1,910754	0,000
Ceará*	1,615395	0,002
Distrito Federal*	2,55178	0,000
Espírito Santo**	1,326539	0,037
Goias*	1,820534	0,000
Maranhão*	1,513094	0,002
Mato Grosso*	2,167927	0,001
Mato Grosso do Sul	0,7132575	0,174
Minas Gerais*	2,145162	0,000
Pará*	1,452254	0,004
Paraíba*	1,674284	0,001
Paraná	0,0258434	0,964
Pernambuco*	1,565218	0,003
Piauí*	1,775234	0,000
Rio de Janeiro*	2,887665	0,000
Rio Grande do Norte*	1,743742	0,001
Rio Grande do Sul		
Rondônia*	2,161932	0,000
Roraima*	1,905705	0,000

(continua)

Variáveis Explicativas	Coeficiente Estimado	(conclusão)
		valor p
Santa Catarina	-0,5494766	0,592
São Paulo**	-2,324095	0,027
Sergipe*	2,060496	0,000
Tocantins*	2,280928	0,000
Acre_FPE*	2,226632	0,000
Alagoas_FPE*	2,065608	0,001
Amapá_FPE*	2,294313	0,000
Amazonas_FPE*	1,928977	0,001
Bahia_FPE*	2,696014	0,000
Ceará_FPE*	2,300586	0,000
Distrito Federal_FPE*	2,696942	0,000
Espírito Santo_FPE*	2,162032	0,000
Goiás_FPE*	2,442987	0,000
Maranhão_FPE*	2,257634	0,000
Mato Grosso_FPE*	2,486219	0,000
Mato Grosso do Sul_FPE*	1,753881	0,002
Minas Gerais_FPE*	2,68059	0,000
Pará_FPE*	2,316882	0,000
Paraíba_FPE*	1,930919	0,001
Paraná_FPE*	1,818231	0,002
Pernambuco_FPE*	2,278018	0,000
Piauí_FPE*	1,974873	0,001
Rio de Janeiro_FPE*	2,875032	0,000
Rio Grande do Norte_FPE*	1,904131	0,001
Rio Grande do Sul_FPE*	1,909113	0,000
Rondônia_FPE*	2,639567	0,000
Roraima_FPE*	2,810355	0,000
Santa Catarina_FPE*	1,700834	0,008
São Paulo_FPE*	1,828649	0,002
Sergipe_FPE*	2,220349	0,000
Tocantins_FPE*	2,356618	0,000
$R^2 = 0,9998$		
nº de observações: 484		

Nota: * significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 1% . ** significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 5% . *** significa que as variáveis são estatisticamente significantes ao nível de 10%

TABELA 20 – RESULTADOS DAS VARIÁVEIS DE INTERAÇÃO

Estado	Efeito na variável $\ln x_{it}$
Acre	-0,56
Alagoas	-0,72
Amapá	-0,49
Amazonas	-0,86
Bahia	-0,09
Ceará	-0,49
Distrito Federal	-0,09
Espírito Santo	-0,62
Goiás	-0,34
Maranhão	-0,53
Mato Grosso	-0,30
Mato Grosso do Sul	-1,03
Minas Gerais	-0,11
Pará	-0,47
Paraíba	-0,86
Paraná	-0,97
Pernambuco	-0,51
Piauí	-0,81
Rio de Janeiro	0,09
Rio Grande do Norte	-0,88
Rio Grande do Sul	-0,88
Rondônia	-0,15
Roraima	0,02
Santa Catarina	-1,09
São Paulo	-0,96
Sergipe	-0,57
Tocantins	-0,43

Fonte: Elaboração própria

Os modelos apresentados nesse capítulo mediram o impacto do Fundo de Participação dos Estados na arrecadação própria per capita do ente federativo. 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. Em seguida, estimamos os efeitos fixos de cada Estado pelo método da regressão das variáveis *dummies* pelo MQO agrupado. Por último, rodamos o modelo com variáveis de interação para avaliarmos o efeito do FPE sobre a arrecadação dos estados individualmente. Como conclusão, em quase todos os estados o impacto do FPE foi superior a média encontrada.

Contudo, embora tenhamos comprovado que existe uma relação negativa entre as transferências intergovernamentais e a arrecadação estadual, esse instrumento de distribuição de renda é fundamental para equilibrar as receitas e despesas dos entes

governamentais e para redistribuir renda entre eles, principalmente em um país de grandes dimensões territoriais e diferenças sócias- econômicas como é o Brasil.

Entretanto, os seus impactos negativos não podem contribuir para a queda da qualidade do federalismo fiscal. Os critérios de distribuição dos recursos entre os governos subnacionais devem refletir os seus objetivos, buscando estimular a autonomia financeira do ente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Complementar nº. 62 de 1989, ao fixar os coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), provocou distorções no federalismo fiscal brasileiro. O trabalho deixou claro que alguns estados foram beneficiados em detrimento de outros. Dentre eles, destacamos os ganhos de receita do Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, que receberam de FPE recursos que aumentaram de forma significativa as suas receitas disponíveis por habitante. Por outro lado, tais vantagens não foram oferecidas a estados igualmente carentes como Maranhão, Piauí e Ceará.

Saindo do eixo Norte – Nordeste, comprovamos que Minas Gerais e Paraná foram prejudicados. Quando comparamos as receitas desses estados em relação à média dos estados brasileiros, antes e depois do FPE, fica evidente a perda do poder de gasto dessas localidades. Por exemplo, na década de 1990, Minas Gerais recolheu de tributos próprios per capita o equivalente a quase 92% da média e o Paraná, aproximadamente, 70%. Depois do fundo, esses percentuais passaram para 86,6% e 67,5%, na devida ordem. Portanto, em relação à média de todos os estados brasileiros, a transferência diminuiu relativamente a capacidade de gasto dessas localidades ao invés de equalizá-la. Em contrapartida, isto não ocorreu com o Amazonas, Estado com bons indicadores econômicos, mas que ainda assim recebeu valores significativos de FPE.

Com o objetivo de verificar se as distorções seriam mantidas caso fosse aplicada a fórmula da distribuição do FPE que vigorou até 1989, recalculamos os coeficientes individuais dos estados para a década de 1990. Concluímos que os resultados se aproximariam daquele efetivamente observados. Entretanto, Goiás, Minas Gerais e Paraná receberiam mais repasses do fundo, ao passo que o Acre, Roraima e Tocantins perderiam participação. Contudo, uma boa parte do FPE seria destinada a Rio de Janeiro e a São Paulo, localidades em boa situação econômica, comparativamente aos demais. Acrescente-se também, a perda de participação do Nordeste, que acabaria em pior condição.

Esses resultados nos permitem afirmar que nem a aplicação da fórmula anterior, tampouco o congelamento dos coeficientes por lei, foram suficientes para redistribuir o FPE de forma justa, buscando equalizar ou pelo menos aproximar as receitas disponíveis per capita dos estados. Isto porque ao levarem em conta variáveis como população, renda per capita e extensão territorial, o cálculo da repartição do FPE ignorou um parâmetro chave: a arrecadação própria dos estados.

De modo geral, o FPE cumpriu a sua função de redistribuir renda entre as regiões, uma vez que boa parte do fundo foi direcionada ao Norte e Nordeste. Mas ficou evidente que essa não foi a melhor forma. Com a finalidade de examinar se o fundo impactou negativamente as receitas estaduais, ou seja, se o FPE desestimulou a arrecadação própria dessas unidades federativas, elaboramos um modelo econométrico com dados de painel para medir esse efeito.

Após análises dos dados, o modelo comprovou que o FPE desestimulou a arrecadação própria dos estados no período analisado. Esse resultado foi coerente com a teoria exposta na segunda seção do estudo, segunda a qual uma transferência não-condicionada tem como resultado final uma diminuição dos tributos locais.

No entanto, poderíamos esperar que o fundo tivesse uma menor influência na determinação da arrecadação tributária dos estados, caso ele fosse redistribuído de forma eficiente, de acordo com parâmetros que buscassem refletir a situação econômica, social e tributária dos estados. E assim, o FPE cumpriria na totalidade a sua função de redistribuir renda no federalismo fiscal brasileiro.

6 REFERÊNCIAS

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007.** In: Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). **Finanças Públicas - XIII Prêmio Tesouro Nacional - 2008.** Brasília: Editora da UnB, 2008, v. XIII.

AMARAL, S. D. **Federalismo Brasileiro: A busca da descentralização como forma ideal de Estado Federado.** out. 2006. Disponível em: <<http://www.praetorium.com.br/?section=artigos&id=149>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BORSANI, H. Relações entre política e economia: Teoria da escolha pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.103-125.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 15 mar. 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 28 dez. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, 25 de out. 1966. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

CASTRO, F de. Repartição da recita tributária federal. In: MATTOS FILHO, A. O. (Org.). **Reforma Fiscal: Coletânea de estudos técnicos.** 1ª ed. São Paulo: Cerqueira Cesar: DBA - Dórea Books and Art, 1993. v. 02. p. 587-619.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre o Federalismo Fiscal no Brasil.** 162 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifca Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

DUARTE, P. C; LAMOUNIER, W.M; TAKAMATSU, R.T. **Modelos Econométricos para Dados em Painel: Aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças.** Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/523.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. de 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro : Campus, 2001.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 5 ed. New Jersey: Prentice-Hall Inc, 2003

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 31 de out. de 2008.

LEMGRUBER, A. T. **Federalismo fiscal no Brasil: evolução e experiências recentes**. Brasil: Secretaria da Receita Federal. Disponível em: <http://www.marcoscintra.org/DOWNLOAD/FederalismoFiscalnoBrasilLemgruberSRF.htm> >. Acesso em: 01 de fev. de 2009.

LOPREATO, F. **Federalismo e Finanças Estaduais**: Algumas Reflexões. Texto para discussão, IE/UNICAMP, n.º 98, set. 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto98.pdf>>. Acesso em: 10 de dez. de 2008.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 421-462.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Brasília, Senado Federal, abr. 2008 (Texto para discussão nº 40). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao/texto40-marcosmendesrog%E9riomirandaefernandoblancos.pdf>. Acesso em: 15 de jan. de 2009.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Bruce Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. **On Local Finance and the Tiebout Model**. The American Economic Review, v. 71, nº. 2, p. 93-98, Maio. 1981

OATES, W. E. **An Essay on Fiscal Federalism**. Journal of Economic Literature, v. 37, nº. 3, p. 1120-1149, set. 1999

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. 5º ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PRADO, S. **Questão Fiscal na Federação Brasileira**: diagnóstico e alternativas. Cepal, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>>. Acesso em: 10 de mar. de 2009.

RIBEIRO, E. P. **Transferências Intergovernamentais e Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros**. UFRGS, 1998. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/1998_12.pdf>. Acesso em: 02 de abr. 2009.

RUI, de B. A. A. **O Federalismo e As teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX**: um balanço crítico. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

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

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 27 de Nov. de 2008.

SERRA, J.; AFONSO, J.R.R. **O Federalismo Fiscal a Brasileira**: Algumas reflexões. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001793.pdf>. Acesso em 20 de nov. de 2008.

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. The World Bank: Washington, DC, 1994. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcourse2006/OtherReadings/Shah.pdf>>. Acesso em 18 de mar. de 2009.

SIMONSEN, M. H. O princípio federativo no Brasil. In: MATTOS FILHO, A. O. (Org.). **Reforma Fiscal: Coletânea de estudos técnicos**. 1ª ed. São Paulo: Cerqueira Cesar: DBA - Dórea Books and Art, 1993. v. 02. p. 569-585.

SOUZA JÚNIOR, C. V. N. **Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Economia, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2005.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3ª ed. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

TIEBOUT, C. M. **A pure theory of local Government Expenditure**. Journal of political economy, v. 64, p. 416-424, out. 1956.

VARSAÑO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 1996 (Texto para Discussão, 405). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/tda1996.html>>. Acesso em: 20 de set. 2006.

VARSAÑO, R. et. al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998 (Texto para Discussão, 583). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/tda1998b.html>>. Acesso em: 20 de set. 2006.

VILELLA, L. A. Revisão dos Critérios de Rateio dos Fundos de Participação. In: FILHO, A. O. M. (Org.). **Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos**. v 2. São Paulo: DBA, 1993. p. 621-634.

WOOLDRIDGE, J.M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. 1ª ed. Cambridge, Massachusetts: Ed. Mit Press, 2002.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Ed. Pioneira Thompson Learning, 2006.