

REVISÃO DOS CRITÉRIOS DE RATEIO DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO

Luiz Arruda Villela

Resumo

Este artigo descreve os critérios de rateio dos Fundos de Participação (FPE e FPM) e avalia suas distorções. Além disto, apresenta propostas de novos procedimentos na distribuição desses fundos objetivando a simplificação das práticas atuais e melhor adaptação ao princípio constitucional de promoção do equilíbrio sócio-econômico de arrecadação, sem desestimular o esforço próprio.

Palavras-chave

distribuição de receita entre níveis de governo,
reforma tributária

Abstract

This paper describes the revenue sharing criteria and proceedings in Brazil, and evaluate its distortions. Furthermore, the author advances proposals of a new mechanism of distribution of revenues, which simplifies current practice and improves the constitution objective: promote social and economic balance, without penalizing own tax effort

Key words

revenue sharing, tax reform

O autor é Economista do IPLAN-Rio e Assessor do Secretário de Finanças do Estado do Rio de Janeiro.

Introdução

O Sistema Tributário Nacional é caracterizado pela existência de impostos de competência de cada um dos níveis de governo - federal, estadual e municipal - e de um sistema de partilhas e transferências intergovernamentais de recursos de origem tributária. Isto decorre da constatação de que para vários Estados e a quase totalidade dos municípios a exploração da base tributária própria, conforme discriminada na Constituição, não proporcionaria recursos suficientes para o financiamento dos respectivos governos.

Em uma Federação, é inaceitável que a distribuição desproporcional de recursos públicos inviabilize o atendimento de necessidades básicas das populações localizadas em Estados ou municípios com escassa capacidade de arrecadação própria de tributos. Os sistemas de partilha e de transferências são, portanto, fundamentais para as finanças estaduais e municipais, devendo operar de forma redistributiva e compensatória como "variáveis de fecho" no processo de distribuição de recursos públicos entre os entes federados.

Por este motivo, o inciso II do artigo 161 da Constituição Federal estabelece que os Fundos de Participação (FPE e FPM) têm como objetivo "*promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios*"

Embora cumprindo este papel fundamental, nem os Fundos de Participação, nem os outros sistemas de partilha devem substituir o esforço fiscal próprio dos Estados e Municípios, constituindo sempre fonte suplementar, e jamais alternativa, de financiamento.

Não obstante, constata-se que há Estados e municípios que, por terem escassa base econômica, são aquinhoados com transferências dos Fundos de Participação de tal magnitude, que acabam resultando numa disponibilidade final de recursos *per capita* significativamente superior à de outros Estados e municípios que, por disporem de ampla base tributária própria e bem explorada, poderiam até dispensar os recursos dos Fundos. *Mutatis mutandis*, é como se um sistema de seguro-desemprego operasse de tal sorte a proporcionar um benefício superior aos salários de mercado. Estar-se-ia cometendo uma grande injustiça para com os trabalhadores empregados e, ainda pior, estimulando-se o desemprego voluntário.

Entre os objetivos do presente trabalho, destacam-se a análise dos atuais critérios de rateio dos Fundos de Participação (FPE e FPM), a avaliação das distorções que vêm gerando e a apresentação de propostas de novos procedimentos de distribuição que sejam de fácil aplicação, melhor se adaptem ao princípio constitucional de promoção do equilíbrio sócio-econômico e que não desestimulem o esforço fiscal próprio.

1. Atuais Critérios de Rateio dos Fundos de Participação

1.1. Fundo de Participação dos Estados FPE

Do total da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, uma porcentagem, que em 1991 era de 20,0%, atingindo 21,5% em 1993, é destinada ao FPE. Até 1989, o rateio do FPE entre os Estados era feito em função de três variáveis: área física, população e renda *per capita*.

De acordo com a extensão territorial de cada Estado, 5% do FPE eram distribuídos diretamente proporcional à sua participação no território nacional. Os restantes 95% eram distribuídos em função direta da população e inversa da renda *per capita*.

Eram estabelecidos coeficientes de enquadramento mínimos e máximos tanto para a população quanto para o inverso da renda *per capita*, de forma a beneficiar os Estados com menores população e/ou renda *per capita*, e limitar o rateio aos Estados mais ricos e/ou populosos.(VILLELA, 1989)

Bem ou mal, até então havia critérios de rateio dinâmicos, que só eram distorcidos pelos coeficientes mínimos e máximos fixados e pela defasagem e questionável precisão dos dados relativos ao PIB em nível estadual. Mudanças na posição de um Estado em relação aos demais eram periodicamente levadas em consideração, e os coeficientes recalculados pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

A partir de 1990, com a edição da Lei Complementar nº 62, de 28-12-89, foram simplesmente fixados os coeficientes de rateio para cada Estado, de forma a transferir 85% do FPE às Unidades da Federação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos Estados das regiões Sul e Sude-

te. Trata-se de um critério de rateio estático, que reforça ainda mais as distorções na distribuição do FPE, já existentes com o critério anterior.

Essa Lei determina que esse rateio, segundo coeficientes fixos, deveria vigorar até 1991; a partir de 1992, com base nos dados do Censo de 1990, uma lei específica deveria fixar novos critérios de distribuição do FPE. Com o atraso na realização do Censo, houve prorrogação do prazo de vigência dos coeficientes de rateio fixados pela citada Lei Complementar 62.

É importante ressaltar que, independentemente das informações a serem proporcionadas pelo Censo Demográfico realizado em 1991 é fundamental o estabelecimento de novos e verdadeiros critérios de distribuição, e não somente a fixação em lei de novos coeficientes de rateio. Mais ainda, os novos critérios devem corrigir as distorções atualmente verificadas na distribuição do FPE, coadunando-se com os objetivos claramente estabelecidos na Constituição Federal.

Assume-se que o objetivo redistributivo e compensatório é atingido quando o FPE destina recursos aos Estados, de tal forma que cada um passe a dispor de uma receita líquida *per capita* mais ou menos semelhante. Como as receitas próprias dos Estados dependem da base econômica e de outros fatores estruturais não modificáveis no curto prazo, o sistema de transferências deve procurar corrigir as diferenças daí decorrentes. A relação entre a receita líquida e a população é essencial, tendo em vista que o número de habitantes que deve ser atendido por investimentos e serviços públicos em cada Estado é que acaba por determinar a necessidade de recursos.

As Tabelas 1 e 2 mostram a população apurada pelo Censo de 1991 e como foram distribuídos entre os Estados os recursos do FPE em 1991. Observa-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 42% da população nacional, receberam 85% do FPE. Visto assim de forma agregada e superficial, isso, em princípio, poderia indicar que o FPE vem cumprindo seu papel constitucional de promover o equilíbrio econômico e social entre os Estados. Não há dúvida de que o Sul e o Sudeste são as regiões mais ricas do Brasil, com maior capacidade de serem financeiramente auto-suficientes.

TABELA 1
TRANSFERÊNCIAS DO FPE E ARRECADAÇÃO DO ICMS 1991
VALORES ABSOLUTO E PER CAPITA

Estados	População 1991	Transferências do FPE	Arrecadação do ICMS (75%)	ICMS Per Capita	FPE Per Capita	ICMS + FPE Per Capita	Relação FPE/ ICMS
NORTE	10.146.218	426.854.012	339.523.699	33.463	42.070	75.533	1,2572
RO	1.130.400	47.369.713	36.572.013	32.353	41.905	74.258	1,2952
AC	417.437	57.554.976	6.071.681	14.545	137.877	152.422	9,4792
AM	2.088.682	46.945.748	139.756.148	66.911	22.476	89.387	0,3359
RR	215.790	41.735.349	6.075.679	28.156	193.407	221.563	6,8692
PA	5.084.726	102.828.416	125.892.766	24.759	20.223	44.982	0,8168
AP	289.050	57.403.559	6.867.071	23.757	198.594	222.351	8,3592
TO	920.133	73.016.251	18.288.341	19.876	79.354	99.230	3,9925
NORDESTE	42.387.328	882.505.701	1.035.563.525	24.431	20.820	45.251	0,8522
MA	4.922.339	121.439.148	59.177.050	12.022	24.671	36.693	2,0521
PI	2.581.054	72.703.324	37.099.253	14.374	28.168	42.542	1,9597
CE	6.353.346	123.436.159	156.983.411	24.709	19.429	44.137	0,7863
RN	2.413.618	70.289.077	46.617.728	19.314	29.122	48.436	1,5078
PB	3.200.620	80.568.554	57.995.649	18.120	25.173	43.293	1,3892
PE	7.109.626	116.089.109	221.598.806	31.169	16.328	47.497	0,5239
AL	2.512.515	69.989.610	50.720.628	20.187	27.856	48.044	1,3799
SE	1.492.400	69.908.854	45.889.917	30.749	46.843	77.592	1,5234
BA	11.801.810	158.081.866	359.481.083	30.460	13.395	43.855	0,4398
SUDESTE	62.121.357	142.704.710	5.044.971.771	81.212	2.297	83.509	0,0283
MG	15.746.200	74.942.601	829.862.618	52.702	4.759	57.462	0,0903
ES	2.598.231	25.236.031	169.666.824	65.301	9.713	75.014	0,1487
RJ	12.584.108	25.702.057	857.597.770	68.149	2.042	70.192	0,0300
SP	31.192.818	16.824.021	3.187.844.559	102.198	539	102.737	0,0053
SUL	22.079.703	109.655.604	1.365.882.284	61.861	4.966	66.828	0,0803
PR	8.415.659	48.507.017	456.787.412	54.278	5.764	60.042	0,1062
SC	4.536.433	21.531.382	269.571.711	59.424	4.746	64.170	0,0799
RS	9.127.611	39.617.205	639.523.161	70.065	4.340	74.405	0,0619
CENTRO							
-OESTE	9.419.896	120.682.067	556.262.984	59.052	12.811	71.863	0,2170
MS	1.778.494	22.409.596	135.098.460	75.962	12.600	88.563	0,1659
MT	2.020.581	38.828.158	107.357.966	53.132	19.216	72.349	0,3617
GO	4.024.547	47.832.374	219.022.462	54.422	11.885	66.307	0,2184
DF	1.596.274	11.611.939	94.784.096	59.378	7.274	66.653	0,1225
B R A S I L	146.154.502	1.682.402.094	8.342.204.263	57.078	11.511	68.589	0,2017

Notas: Valores absolutos em Cr\$ mil, valores *per capita* em cruzeiros.

Considerados os 75% da receita do ICMS que pertencem aos Estados.

Fontes: População (tabulações preliminares Censo 1991 - IBGE).

FPE (Demonstrativo transf. receitas federais, STN, DOU 19/02/92, seção I, p. 2077-2104).

ICMS (Tabulações CONFAZ/COTEPE).

TABELA 2
TRANSFERÊNCIAS DO FPE E ARRECADAÇÃO DO ICMS - 1991
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS

Estados	População 1991	Transferências do FPE	Arrecadação ICMS (75%)	Receita ICMS + FPE	Distrib. da Popul.	Distrib. do FPE	Distrib. do ICMS	Distrib. Receita ICMS + FPE
NORTE	10.146.218	426.854.012	339.523.699	766.377.711	6,94%	25,37%	4,07%	7,64%
RO	1.130.400	47.369.713	36.572.013	83.941.726	0,77%	2,82%	0,44%	0,84%
AC	417.437	57.554.976	6.071.681	63.626.657	0,29%	3,42%	0,07%	0,63%
AM	2.088.682	46.945.748	139.756.148	186.701.896	1,43%	2,79%	1,68%	1,86%
RR	215.790	41.735.349	6.075.679	47.811.028	0,15%	2,48%	0,07%	0,48%
PA	5.084.726	102.828.416	125.892.766	228.721.182	3,48%	6,11%	1,51%	2,28%
AP	289.050	57.403.559	6.867.071	64.270.630	0,20%	3,41%	0,08%	0,64%
TO	920.133	73.016.251	18.288.341	91.304.592	0,63%	4,34%	0,22%	0,91%
NORDESTE	42.387.328	882.505.701	1.035.563.525	1.918.069.226	29,00%	52,46%	12,41%	1,13%
MA	4.922.339	121.439.148	59.177.050	180.616.198	3,37%	7,22%	0,71%	1,80%
PI	2.581.054	72.703.324	37.099.253	109.802.577	1,77%	4,32%	0,44%	1,10%
CE	6.353.346	123.436.159	156.983.411	280.419.570	4,35%	7,34%	1,88%	2,80%
RN	2.413.618	70.289.077	46.617.728	116.906.805	1,65%	4,18%	0,56%	1,17%
PB	3.200.620	80.568.554	57.995.649	138.564.203	2,19%	4,79%	0,70%	1,38%
PE	7.109.626	116.089.109	221.598.806	337.687.915	4,86%	6,90%	2,66%	3,37%
AL	2.512.515	69.989.610	50.720.628	120.710.238	1,72%	4,16%	0,61%	1,20%
SE	1.492.400	69.908.854	45.889.917	115.798.771	1,02%	4,16%	0,55%	1,16%
BA	11.801.810	158.081.866	359.481.083	517.562.949	8,07%	9,40%	4,31%	5,16%
SUDESTE	62.121.357	142.704.710	5.044.971.771	5.187.676.481	42,50%	8,48%	60,48%	51,75%
MG	15.746.200	74.942.601	829.862.618	904.805.219	10,77%	4,45%	9,95%	9,03%
ES	2.598.231	25.236.031	169.666.824	194.902.855	1,78%	1,50%	2,03%	1,94%
RJ	12.584.108	25.702.057	857.597.770	883.299.827	8,61%	1,53%	10,28%	8,81%
SP	31.192.818	16.824.021	3.187.844.559	3.204.668.580	21,34%	1,00%	38,21%	31,97%
SUL	22.079.703	109.655.604	1.365.882.284	1.475.537.888	15,11%	6,52%	16,37%	14,72%
PR	8.415.659	48.507.017	456.787.412	505.294.429	5,76%	2,88%	5,48%	5,04%
SC	4.536.433	21.531.382	269.571.711	291.103.093	3,10%	1,28%	3,23%	2,90%
RS	9.127.611	39.617.205	639.523.161	679.140.366	6,25%	2,35%	7,67%	6,77%
CENTRO								
-OESTE	9.419.896	120.682.067	556.262.984	676.945.051	6,45%	7,17%	6,67%	6,75%
MS	1.778.494	22.409.596	135.098.460	157.508.056	1,22%	1,33%	1,62%	1,57%
MT	2.020.581	38.828.158	107.357.966	146.186.124	1,38%	2,31%	1,29%	1,46%
GO	4.024.547	47.832.374	219.022.462	266.854.836	2,75%	2,84%	2,63%	2,66%
DF	1.596.274	11.611.939	94.784.096	106.396.035	1,09%	0,69%	1,14%	1,06%
Brasil	146.154.502	1.682.402.094	8.342.204.263	10.024.606.357	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Nota: Valores das receitas (ICMS e FPE) em Cr\$ mil.

Fontes: Ver Tabela I.

Quando se analisa a situação de cada Estado, e se considera a receita proveniente do principal imposto de competência estadual (75% do ICMS), a população e as transferências do FPE, o quadro se altera e as distorções ficam evidentes.

Analizando-se a receita estadual do ICMS *per capita*, como variável indicativa da arrecadação tributária própria, verifica-se, por exemplo, que o Mato Grosso do Sul está em segundo lugar, atrás apenas de São Paulo, e o Amazonas está em quinto, embora as regiões Centro-Oeste e Norte sejam consideradas pobres, e por isto beneficiadas, juntamente com o Nordeste, com 85% dos recursos do FPE.

Na região Sudeste, verifica-se que embora, em termos *per capita*, a receita do ICMS do Espírito Santo seja 24% superior à de Minas Gerais, esse pequeno Estado recebeu mais do dobro de FPE.

Em termos *per capita*, os Estados com a menor receita de ICMS do País são o Maranhão e o Piauí. No entanto, seis outros Estados receberam transferências do FPE superiores, sendo que Sergipe, na mesma região Nordeste, apesar de arrecadar mais do dobro do que arrecadou o Maranhão ou Piauí, recebeu cerca de 60% a mais do FPE.

Embora a receita de ICMS *per capita* mais elevada (São Paulo com Cr\$ 102.198) seja 8,5 vezes maior que a menor delas (Maranhão com Cr\$ 12.022), o FPE *per capita* transferido ao Amapá (Cr\$ 198.594) foi 368 vezes superior ao de São Paulo (Cr\$ 539).

Como os atuais critérios de rateio foram estabelecidos a partir de ajustes sobre o percentual que cabia a cada Estado pelos critérios anteriores, foi mantido o privilégio aos Estados pequenos, isto é, àqueles com menor população e renda *per capita*, que resultava dos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento.

Por esse motivo, a população total, em 1991, dos Estados do Acre, Roraima, Amapá e Tocantins era de 1.842.410 habitantes e receberam em conjunto Cr\$ 229,7 bilhões do FPE, enquanto que o Piauí, segundo alguns o Estado mais pobre da Federação, com 2.581.054 habitantes, recebeu 3 vezes menos, isto é, Cr\$ 72,7 bilhões.

Está caracterizado que o problema da má distribuição do FPE não se restringe ao fato de que alguns Estados pobres recebam, em termos *per*

capita, muito mais do que os Estados ricos, em porcentagem muito maior do que a que os separa em termos de receita do ICMS *per capita*. Estados igualmente pobres recebem transferências desproporcionalmente desiguais.

É compreensível que Estados como Roraima, Amapá e Acre tenham uma arrecadação tributária própria proporcionalmente (*per capita*) baixa, que atingiu Cr\$ 20.617 em 1991, em média, contra Cr\$ 102.198 em São Paulo. O que deve ser considerado uma grave distorção é o fato de que, após receberem as transferências do FPE, o total de recursos disponíveis *per capita* desses Estados passou a superar o observado em São Paulo. O FPE, que deveria ser uma transferência de caráter redistributivo e compensatório, proporciona recursos de tal magnitude a alguns Estados que estes passam a dispor, em termos *per capita*, de muito mais que o Estado mais rico da Federação.

Que estímulo ao esforço fiscal próprio pode ter um Estado que recebe de FPE, a título de transferência compensatória e redistributiva, um volume de recursos 9,5 vezes maior que a receita proporcionada pelo ICMS, o mais importante tributo de competência estadual? Por que indispor-se com o eleitor-contribuinte cobrando-lhe impostos, quando um sistema de transferências garante uma receita final superior ao do Estado mais rico do País? Que sentido pode fazer para um Estado nessa situação empreender algum trabalho de fiscalização, modernização da estruturação de arrecadação ou cobrança da dívida ativa?

Em resumo, as distorções na distribuição dos recursos do FPE entre os Estados resultam de:

- a) existência de coeficientes mínimos e máximos correspondentes à posição relativa da população e do inverso da renda *per capita* dos Estados em relação à média nacional;
- b) prefixação rígida na distribuição de 85% ao NO, NE e CO e de 15% ao S e SE;
- c) utilização de dados de renda *per capita* estadual que só podem ser apurados, no mínimo, a cada 5 anos, ficando disponíveis com grande atraso, sem considerar a sua confiabilidade.

1.2. Fundo de Participação dos Municípios - FPM

Ao FPM foram destinados, em 1991, 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, porcentagem atingindo 22,5% em 1993.

A Lei Complementar 62, em seu artigo 3º, que atualmente disciplina o rateio dos recursos entre os municípios, manteve os antigos critérios até que, a partir de 1992, com base nos dados do Censo, nova lei viesse a estabelecer novo conjunto de regras. Com o atraso na realização do Censo, os critérios de rateio antigos foram mantidos, com pequenas alterações procedida pelo Tribunal de Contas da União - TCU, ao considerar a criação de novos municípios.

Aos municípios das capitais é distribuído o montante correspondente a 10% do FPM, de acordo com coeficientes individuais de participação calculados em função direta do peso relativo da população de cada um sobre a população total dos municípios-capitais e inversa da renda *per capita* do respectivo Estado. Tal como no caso do FPE, são estabelecidos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento, que acabam beneficiando os municípios de menor população e/ou situados em Estados de menor renda *per capita*. A Tabela 3 mostra a população, de acordo com o Censo, e a distribuição do FPM aos municípios-capitais, em 1991.

Aos municípios do interior são destinados os 90% restantes dos recursos do FPM, de duas formas distintas: 86,4% são rateados entre todos eles levando-se em consideração apenas a população; os 3,6% restantes são destinados, sob a forma de um adicional (Reserva do FPM), apenas aos municípios com população superior a 156.216 habitantes, com base em critério idêntico ao aplicado aos municípios-capitais.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FPM
MUNICÍPIOS DAS CAPITALS 1991

Estados	População 1991	Distribuição da população	Transferências do FPM	Distribuição do FPM	FPM <i>per capita</i>
NORTE	3.086.999	8,82%	39.800.844	22,01%	12.893
Porto Velho	286.400	0,82%	3.836.263	2,12%	13.395
Rio Branco	196.923	0,56%	5.754.304	3,18%	29.221
Manaus	1.010.558	2,89%	4.315.728	2,39%	4.271
Boa Vista	142.813	0,41%	3.836.263	2,12%	26.862
Belém	1.246.435	3,56%	8.951.220	4,95%	7.181
Macapá	179.609	0,51%	5.114.957	2,83%	28.478
Palmas	24.261	0,07%	7.992.109	4,42%	329.422
NORDESTE	8.531.933	24,38%	88.153.203	48,74%	10.332
São Luís	695.780	1,99%	9.990.091	5,52%	14.358
Teresina	598.449	1,71%	7.992.109	4,42%	13.355
Fortaleza	1.758.334	5,02%	19.980.363	11,05%	11.363
Natal	606.541	1,73%	5.754.304	3,18%	9.487
João Pessoa	497.214	1,42%	7.992.109	4,42%	16.074
Recife	1.290.149	3,69%	12.787.483	7,07%	9.912
Maceió	628.209	1,80%	6.393.651	3,54%	10.178
Aracaju	401.244	1,15%	4.475.610	2,47%	11.154
Salvador	2.056.013	5,88%	12.787.483	7,07%	6.220
SUDESTE	17.123.712	48,93%	23.177.098	12,81%	1.354
Belo Horizonte	2.048.861	5,85%	9.590.567	5,30%	4.681
Vitória	258.245	0,74%	3.196.916	1,77%	12.379
Rio de Janeiro	5.336.179	15,25%	5.594.422	3,09%	1.048
São Paulo	9.480.427	27,09%	4.795.193	2,65%	506
SUL	2.807.717	8,02%	12.947.184	7,16%	4.611
Curitiba	1.290.142	3,69%	5.594.422	3,09%	4.336
Florianópolis	254.944	0,73%	2.877.152	1,59%	11.285
Porto Alegre	1.262.631	3,61%	4.475.610	2,47%	3.545
CENTRO-OESTE	3.443.836	9,84%	16.783.628	9,28%	4.874
Campo Grande	525.612	1,50%	3.196.916	1,77%	6.082
Cuiabá	401.112	1,15%	3.836.263	2,12%	9.564
Goiânia	920.838	2,63%	5.754.304	3,18%	6.249
Brasília	1.596.274	4,56%	3.996.145	2,21%	2.503
TOTAL	34.994.197	100,00%	180.861.957	100,00%	5.168

Nota: Valor das transferências do FPM em Cr\$ mil. Valores *per capita* em cruzeiros.

Fontes: Ver Tabela 1.

O rateio dos 86,4% destinados aos municípios do interior é feito a partir de seu enquadramento em coeficientes que variam de 0,6 a 4,0, em função de faixas de população. Trata-se de uma distribuição regressiva, isto é, conforme a população aumenta, o coeficiente eleva-se em proporção menor, beneficiando os municípios com menos habitantes. A Tabela 4 apresenta as faixas de população, com os respectivos coeficientes, bem como o número de municípios enquadrados em cada uma delas, segundo o TCU.

TABELA 4
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM
COEFICIENTES DE PARTICIPACAO DOS MUNICÍPIOS
DO INTERIOR - 1989 E 1991 SEGUNDO O TCU

Faixas de População				Coeficiente	Municípios 1989	Municípios 1991	Variação %
ATÉ	10.188			0,6	1.640	1.395	-14,94%
DE	10.189	a	13.584	0,8	480	619	28,96%
DE	13.585	a	16.980	1,0	388	463	19,33%
DE	16.981	a	23.772	1,2	513	593	15,59%
DE	23.773	a	30.564	1,4	314	385	22,61%
DE	30.565	a	37.356	1,6	167	236	41,32%
DE	37.357	a	44.148	1,8	126	130	3,17%
DE	44.149	a	50.940	2,0	95	125	31,58%
DE	50.941	a	61.128	2,2	99	108	9,09%
DE	61.129	a	71.316	2,4	84	73	-13,10%
DE	71.317	a	81.504	2,6	50	81	62,00%
DE	81.505	a	91.682	2,8	37	47	27,03%
DE	91.693	a	101.880	3,0	23	31	34,78%
DE	101.881	a	115.464	3,2	27	23	-14,81%
DE	115.465	a	129.048	3,4	14	21	50,00%
DE	129.049	a	142.632	3,6	8	17	112,50%
DE	142.633	a	156.216	3,8	12	12	0,00%
ALÉM DE	156.216			4,0	78	104	33,33%
TOTAL					4.155	4.463	7,41%

O percentual de participação de cada um desses municípios é obtido quando se divide o seu coeficiente individual pelo somatório dos municípios, ponderados por seus respectivos coeficientes. O procedimento de cálculo é apresentado na Tabela 5, tanto para o enquadramento por faixas de população feito pelo TCU, quanto para aquele que vigoraria caso fosse utilizada a população apurada pelo Censo de 1991.

TABELA 5
RATEIO DO FPM DOS MUNICÍPIOS DO INTERIOR
SEGUNDO COEFICIENTES DE PARTICIPAÇÃO
CRITÉRIO DO TCU E COM BASE NO CENSO DE 1991

Critério do TCU					Censo de 1991				Diferença entre	
Coeficiente									o Rateio	
Nº de	Produto	Rateio (%)	Rateio (%)	Nº de	Produto	Rateio (%)	Rateio (%)	Censo 91 e TCU		
Mun.		Individual	Municípios	Mun.		Individual	Municípios	Indiv.	Mun.	
0,6	1.395	837,00	0,01106	15,43369	1.839	1.103,40	0,01205	22,16909	8,96%	43,64%
0,8	619	495,20	0,01475	9,13114	561	448,80	0,01607	9,01712	8,96%	-1,25%
1,0	463	463,00	0,01844	8,53739	392	392,00	0,02009	7,87591	8,96%	-7,75%
1,2	593	711,60	0,02213	13,12140	552	662,40	0,02411	13,30869	8,96%	1,43%
1,4	385	539,00	0,02582	9,93878	298	417,20	0,02813	8,38222	8,96%	-15,66%
1,6	236	377,60	0,02950	6,96268	167	267,20	0,03215	5,36848	8,96%	-22,90%
1,8	130	234,00	0,03319	4,31480	140	252,00	0,03616	5,06309	8,96%	17,34%
2,0	125	250,00	0,03688	4,60982	87	174,00	0,04018	3,49594	8,96%	-24,16%
2,2	108	237,60	0,04057	4,38118	92	202,40	0,04420	4,06654	8,96%	-7,18%
2,4	73	175,20	0,04425	3,23056	70	168,00	0,04822	3,37539	8,96%	4,48%
2,6	81	210,60	0,04794	3,88332	48	124,80	0,05224	2,50743	8,96%	-35,43%
2,8	47	131,60	0,05163	2,42661	43	120,40	0,05626	2,41903	8,96%	-0,31%
3,0	31	93,00	0,05532	1,71485	21	63,00	0,06027	1,26577	8,96%	-26,19%
3,2	23	73,60	0,05901	1,35713	19	60,80	0,06429	1,22157	8,96%	-9,99%
3,4	21	71,40	0,06269	1,31657	22	74,80	0,06831	1,50285	8,96%	14,15%
3,6	17	61,20	0,06638	1,12849	10	36,00	0,07233	0,72330	8,96%	-35,91%
3,8	12	45,60	0,07007	0,84083	10	38,00	0,07635	0,76348	8,96%	-9,20%
4,0	104	416,00	0,07376	7,67075	93	372,00	0,08037	7,47408	8,96%	-2,56%
TOTAIS	4.463	5.423,20		100,00000	4.464	4.977,20		100,00000		

O percentual de participação de cada um desses municípios é obtido quando se divide o seu coeficiente individual pelo somatório dos municípios, ponderados por seus respectivos coeficientes. O procedimento de cálculo é apresentado na Tabela 5, tanto para o enquadramento por faixas de população feito pelo TCU, quanto para aquele que vigoraria caso fosse utilizada a população apurada pelo Censo de 1991.

Observa-se que o TCU enquadrrou grande parte dos municípios em faixas populacionais diferentes do observado no Censo. A tendência é sempre de superestimar o número de habitantes, resultando em coeficientes de rateio mais elevados. Como a soma de recursos do FPM é a mesma, criou-se uma distorção que, no caso dos municípios com população correta, acarretou perdas individuais de 8,96%.

A Tabela 6 apresenta a distribuição total do FPM e a população em 1991, segundo Estados da Federação. Observa-se, nessa última tabela, que os municípios do Estado de Tocantins receberam o maior valor médio de

FPM *per capita* e Brasília o menor. A variação observada foi de 12,6 vezes. Por se tratar da comparação entre municípios de uma região pobre e a capital federal, em princípio esta variação poderia parecer razoável. Contudo, quando se analisa isoladamente o conjunto dos municípios do interior e os das capitais, as distorções começam a ficar evidentes.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO
FPM SEGUNDO ESTADOS DA FEDERAÇÃO - 1991

Estados	População em 1991	Distribuição da População	Transferências do FPM	Distribuição do FPM	FPM <i>Per</i> <i>Capita</i>
NORTE	10.146.218	6,94%	155.041.009	8,57%	15.281
RO	1.130.400	0,77%	15.499.863	0,86%	13.712
AC	417.437	0,29%	9.864.067	0,55%	23.630
AM	2.088.682	1,43%	23.773.813	1,31%	11.382
RR	215.790	0,15%	5.166.076	0,29%	23.940
PA	5.084.726	3,48%	65.200.794	3,61%	12.823
AP	289.050	0,20%	7.290.162	0,40%	25.221
TO	920.133	0,63%	28.246.234	1,56%	30.698
NORDESTE	42.387.328	29,00%	641.020.372	35,44%	15.123
MA	4.922.339	3,37%	75.027.734	4,15%	15.242
PI	2.581.054	1,77%	45.519.085	2,52%	17.636
CE	6.353.346	4,35%	94.626.724	5,23%	14.894
RN	2.413.618	1,65%	44.835.919	2,48%	18.576
PB	3.200.620	2,19%	59.394.742	3,28%	18.557
PE	7.109.626	4,86%	93.673.886	5,18%	13.176
AL	2.512.515	1,72%	40.217.283	2,22%	16.007
SE	1.492.400	1,02%	25.324.451	1,40%	16.969
BA	11.801.810	8,07%	162.400.548	8,98%	13.761
SUDESTE	62.121.357	42,50%	565.395.017	31,26%	9.101
MG	15.746.200	10,77%	238.391.045	13,18%	15.140
ES	2.598.231	1,78%	32.477.997	1,80%	12.500
RJ	12.584.108	8,61%	54.648.721	3,02%	4.343
SP	31.192.818	21,34%	239.877.254	13,26%	7.690
SUL	22.079.703	15,11%	316.993.692	17,53%	14.357
PR	8.415.659	5,76%	123.016.821	6,80%	14.618
SC	4.536.433	3,10%	70.647.347	3,91%	15.573
RS	9.127.611	6,25%	123.329.524	6,82%	13.512
CENTRO-OESTE	9.419.896	6,45%	130.169.511	7,20%	13.819
MS	1.778.494	1,22%	27.238.310	1,51%	15.315
MT	2.020.581	1,38%	33.446.867	1,85%	16.553
GO	4.024.547	2,75%	65.488.189	3,62%	16.272
DF	1.596.274	1,09%	3.996.145	0,22%	2.503
B R A S I L	146.154.502	100,00%	1.808.619.601	100,00%	12.375

Nota: Valor das transferências em Cr\$ mil e do FPM *per capita* em cruzeiros.

Fontes: Ver Tabela 1.

A Tabela 7 apresenta a situação de uma amostra de municípios. Entre os municípios-capitais, Palmas-TO recebeu, em 1991, Cr\$ 329.422,00 *per capita*, enquanto que São Paulo-SP apenas Cr\$ 506,00. Palmas é beneficiada pela pequena população relativa e pela reduzida renda *per capita* do Estado e, mais ainda, pela existência de coeficientes mínimos e máximos de enquadramento. Os mesmos fatores prejudicam São Paulo. As distorções criadas pelos pisos e tetos de enquadramento também fazem com que, na região Sul, Florianópolis-SC receba, *per capita*, 3,2 vezes mais do que Porto Alegre-RS ou 2,6 vezes mais do que Curitiba-PR. Na região Norte, em termos *per capita*, Manaus-AM recebe apenas 9% do que é transferido a Palmas-TO, ou 15% do repassado a Rio Branco-AC. Outro município-capital discriminado na região Norte, em função da população relativamente elevada, é Belém-PA.

TABELA 7
TRANSFERÊNCIAS DO FPM A MUNICÍPIOS
SELECIONADOS - 1991

Município / Estado	População	FPM	FPM per capita
MIGUEL LEÃO / PI	1.254	178.417	142.278
SANTARÉM / PA	265.105	2.126.835	8.023
MACAPÁ / AP	179.609	5.114.957	28.478
PALMAS / TO	24.261	7.992.109	329.422
ARAGUATINS / TO	28.021	407.309	14.536
IPUEIRA / RN	1.701	174.892	102.817
MOSSORÓ / RN	191.959	2.237.727	11.657
RIO BRANCO / AC	196.923	5.754.304	29.221
ARAPIRACA / AL	165.347	2.318.079	14.019
JUAZEIRO DO NORTE / CE	173.304	2.654.854	15.319
CAMPINA GRANDE / PB	326.153	2.639.972	8.094
CARUARU / PE	213.557	2.326.202	10.893
JABOATÃO / PE	482.434	2.326.202	4.822
NOVA IGUAÇU / RJ	1.286.337	2.086.340	1.622
LAJE DO MURIAÉ / RJ	7.458	172.283	23.100
VILA VELHA / ES	265.249	1.724.583	6.502
VITÓRIA / ES	258.245	3.196.916	12.379
FLORIANÓPOLIS / SC	254.944	2.877.152	11.285
BRASIL	146.154.502	1.808.619.601	12.375

Fontes: Ver Tabela 1.

Nota: Transferências do FPM em Cr\$ mil e FPM *per capita* em cruzeiros.

Quando se compara os municípios-capitais com os do interior, as distorções são ainda mais evidentes. O FPM *per capita* calculado para o Brasil como um todo foi de Cr\$ 12.375,00, enquanto que a média distribuída às capitais foi de Cr\$ 5.168,00, e aos municípios do interior atingiu Cr\$ 24.902,00. A capital do Tocantins detém menos de 3% da população do Estado, mas recebeu, em 1991, 28% do FPM destinados a seus 78 municípios. O município de Araguatins-TO, por exemplo, apesar de ter uma população um pouco maior (28.021 habitantes *versus* 24.261 de Palmas), recebeu do FPM apenas Cr\$ 14.536,00 *per capita*, isto é, apenas 4,4% do que recebeu Palmas-TO. A discriminação observada dentro de um mesmo Estado decorre simplesmente do fato de um deles ser a capital.

Entre os municípios do interior, também são graves as distorções no rateio do FPM. Segundo o Censo de 1991, há 1.839 municípios, em um universo de 4.464, que têm população inferior a 10.188 habitantes. Todos esses micromunicípios têm coeficiente 0,6 de rateio e recebem o mesmo de FPM, por estarem na faixa inicial de população. Como entre eles há municípios como Miguel Leão-PI, com apenas 1.254 habitantes (o menor do Brasil), e Miraima-CE com 10.044 habitantes, o primeiro recebe cerca de 8 vezes mais, *per capita*, do que o outro. Em 1991, Miguel Leão-PI recebeu Cr\$ 178,4 milhões de FPM, que pela cotação média do dólar daquele ano correspondeu a US\$ 440,5 mil, ou a US\$ 351 *per capita*. O Estado de São Paulo, o mais rico da Federação, teve como receita própria de ICMS, em 1991, o correspondente a US\$ 252 por habitante.

A existência de um sistema de enquadramento por faixas de população, para cálculo do coeficiente de rateio, com um piso de 10.188 habitante e um teto no qual se enquadram todos aqueles com mais de 156.216 habitantes, é o principal motivo para as distorções no rateio do FPM aos municípios do interior.

Segundo o Tribunal de Contas da União, em 1989 havia 4.155 municípios no Brasil recebendo FPM, número que se elevou para 4.463, em 1991. A criação de 308 municípios em apenas 2 anos, entre outros motivos, foi certamente influenciada pela sistemática adotada no rateio do FPM. Quando um município se divide em dois, entra em cena "o milagre da multiplicação dos pães". Se ele tinha originalmente população inferior a 10.188 habitantes, por exemplo, não mais um, mais agora dois municípios estão a

receber o coeficiente 0,6 de rateio. A população do município original passou a receber, do FPM, 2 vezes mais do que antes. Esta é a situação em que a criação de novos municípios proporciona maior aumento no repasse do FPM, mas, em qualquer caso, a divisão de um município em dois (ou mais) sempre proporciona aumento na transferência.

A Lei Complementar 62 estabelece que, nesses casos de criação de novos municípios, um re-rateio deve ser feito no âmbito do Estado, diminuindo-se proporcionalmente a cota-parte dos demais municípios do Estado. Esta iniciativa, embora justa, não parece ser suficientemente eficaz. Nos Estados com muitos municípios, a redução na cota-parte dos demais acaba sendo apenas marginal. Isto só garante que não haja uma política estadual intencional de se criar novos municípios, para se aumentar as transferências de FPM.

Como a tabela de coeficientes dos municípios do interior é dada por faixas de população, tem-se uma função discreta para a determinação da cota-parte do FPM. Isto significa que o aumento de apenas 1 habitante na população de um município pode significar um aumento substancial nas transferências. Como pode ser observado na Tabela 5, o rateio para cada município com menos de 10.188 habitantes é de 0,01106% dos 86,4% destinados aos municípios do interior. Caso o município tenha 10.189 habitantes o rateio sobe para 0,01475%, isto é, 33,3% a mais. O Tribunal de Contas da União, responsável pelo enquadramento dos municípios e cálculo das cotas-parte, sofre pressões e lamentações permanentes dos prefeitos, alegando populações superiores às aquelas estimadas pelo IBGE. O intuito é sempre o de enquadrar o município em uma faixa superior e garantir um pouco mais de FPM.

Os municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes também são fortemente discriminados pelos atuais critérios de rateio. Como estão enquadrados na última faixa, com coeficiente 4,0, recebem praticamente a mesma coisa, tendo 165.347 habitantes, como Arapiraca-AL, ou 1.286.337 habitantes, como Nova Iguaçu-RJ. A única diferença significativa na cota-parte deles resulta da distribuição da Reserva do FPM, correspondente a 3,6% dos recursos, que considera o inverso da renda *per capita* do Estado onde se localiza o município com coeficiente 4,0. Como pode ser visto na Tabela 7, Arapiraca-AL recebe mais do que Nova Iguaçu tanto em

valores absolutos (11,1%) como em termos *per capita* (844%). Também pode ser observado que Jaboatão-PE recebe rigorosamente igual a Caruaru-PE, apesar de ter uma população 126% superior.

Se considerado, adicionalmente, o exemplo de Vila Velha-ES, que tem população pouco maior do que Vitória-ES, mas recebe praticamente a metade do FPM, verifica-se como municípios não-capitais populosos, na periferia das capitais, atingidos diretamente pelo processo migratório e sofrendo com o cinturão de miséria resultante, são discriminados no rateio do FPM.

Como o FPM deve cumprir o papel constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios, provendo recursos complementares aos resultantes do esforço fiscal próprio, é até razoável que os pequenos municípios recebam, em termos *per capita*, proporcionalmente mais do que os grandes. Em geral, pequena população é indicativo de base econômica mais incipiente e, portanto, menor capacidade de geração de recursos de origem tributária. Contudo, as variações que foram observadas, no valor *per capita* de recursos transferidos pelo FPM, entre municípios-capitais e entre os do interior, de diversos tamanhos, nos diferentes Estados da Federação, indicam que o papel que se espera do Fundo não está sendo cumprido.

Em resumo, as distorções observadas na distribuição do FPM são resultantes de:

- a) discriminação entre municípios-capitais e do interior;
- b) piso e, principalmente, teto nas faixas de população usadas para atribuir coeficientes aos municípios;
- c) uso de uma tabela que resulta em uma função discreta de distribuição, onde o aumento de apenas 1 habitante pode resultar em significativo aumento na cota-parte.

2. Propostas de Novos Critérios de Rateio

2.1. Fundo de Participação dos Estados - FPE

Como o princípio que norteia o FPE é de proporcionar recursos adicionais, de forma a complementar a arrecadação própria dos Estados, promo-

vendo, na medida do possível, o equilíbrio sócio-econômico entre as Unidades da Federação, o melhor critério de rateio é aquele, que de forma prática e direta, proporcione recursos desta maneira.

Considerando que para os Estados a principal fonte de arrecadação própria é a cota que lhes compete do ICMS (75%), esta receita, calculada em bases *per capita*, é o melhor indicador daquilo que cada Estado obtém a partir do esforço fiscal próprio, e de quanto necessita a título de complementação, para que passe a dispor de quantia semelhante à dos demais Estados.

Ao contrário da renda *per capita*, que seria um indicador de base econômica, a partir da qual poderia ser gerada receita tributária, a arrecadação do ICMS é o próprio resultado do esforço fiscal. Se uma baixa arrecadação pode indicar não apenas base econômica insuficiente, mas também incapacidade ou desinteresse em se cobrar impostos, o PIB estadual, utilizado para o cálculo da renda *per capita*, pode ser um fraco indicador de base tributária. Ao contemplar serviços, inclusive públicos, rendas não monetárias e o valor adicionado relativo a produtos e serviços imunes, não tributáveis ou apenas parcialmente gravados pelos impostos de competência estadual, o PIB estadual pouco serve para aferir o potencial de arrecadação que dispõe cada Estado.

Os dados de PIB estadual são calculados apenas a cada 5 ou 10 anos, dependendo da realização de Censo pelo IBGE, e tornam-se disponíveis um ou dois anos depois. Se um Estado sofre um abalo financeiro em sua economia, como resultado de uma seca ou enchente, isto somente será levado em consideração, para que receba relativamente algo mais de FPE, com grande defasagem, e apenas se tal evento for captado pelo Censo. A probabilidade maior é de que não o seja, pois a aferição é realizada apenas a cada 5 ou 10 anos. Mas, no caso de ser detectada a queda na renda, o aumento que acarretará no FPE perdurará por longo período, até o Censo seguinte.

Utilizando-se a arrecadação relativa do ICMS no cálculo do rateio, problemas conjunturais na economia são rápida e facilmente detectados e, no ano seguinte, cumprindo seu papel redistributivo e compensatório, o FPE proporcionaria recursos adicionais. Passada a crise, e restabelecida a arrecadação própria aos níveis históricos, a cota-parte do FPE é reduzida.

A medição por habitante é fundamental, visto que o tamanho da população a ser atendida por investimentos e serviços públicos é um dos melhores indicadores da necessidade de recursos. Se os Estados mais ricos se beneficiam com economias de escala, no que diz respeito aos investimentos, reduzindo a necessidade de recursos por habitante, vários custos que incorrem, em função do próprio desenvolvimento, são maiores. É o caso, por exemplo, dos custos de desapropriação e os relativos aos salários dos funcionários públicos. Deseconomias de escala também existem, como no caso de investimentos na área de água potável e saneamento básico, por exemplo, onde o adensamento populacional acaba exigindo investimentos proporcionalmente mais caros. Em resumo, considerando os fatores positivos e os negativos, deve-se reconhecer que a necessidade total de recursos *per capita* em cada Estado deve ser mais ou menos semelhante.

Na Tabela 8 é apresentada uma proposta inicial de rateio do FPE. Considerando a arrecadação da cota-parte estadual do ICMS *per capita*, para cada Estado, bem como a média nacional, verifica-se que, em 1991, esta última foi de Cr\$ 57.078, e que 19 Estados, entre os 27 (incluindo o Distrito Federal), apresentaram arrecadação *per capita* abaixo da média. Calculou-se o montante de recursos *per capita* necessários a cada um desses 19 Estados para que estes atingissem a média nacional. Para tanto, esses valores foram multiplicados pela população, obtendo-se, assim, o montante de recursos (Cr\$ 1.755,1 bilhões) que seria necessário para que cada Estado atingisse, em 1991, a média nacional de arrecadação do ICMS, por habitante. Como nesse mesmo ano os 20% do IR+IPI alocados ao FPE montou a média de Cr\$ 1.682,4 bilhões, não haveria recursos suficientes para a equalização proposta, de forma plena. Calculando-se a distribuição proporcional para cada um dos 19 Estados beneficiários, obtém-se o coeficiente de rateio e o montante a ser distribuído. Verifica-se que, no cômputo do ICMS mais FPE *per capita* de cada Estado da Federação, as graves distorções hoje apresentadas são eliminadas. A maior diferença entre o total de recursos disponíveis *per capita* entre os Estados, que era de 506% (Amapá vs. Maranhão), cai para apenas 85% (São Paulo vs. Maranhão). O FPE estaria cumprindo seu papel constitucional, promovendo o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados.

TABELA 8
TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS PROPOSTA DE
DISTRIBUIÇÃO I - RATEIO EXCLUSIVO PARA ESTADOS COM ICMS
PER CAPITA ABAIXO DA MÉDIA NACIONAL

Estados	Popul.		Distrib. %	Transfer. FPE	Distrib. %	Arrecadação ICMS	Diferença ICMSP/Capita	Diferença X	Distrib. % FPE	Distrib. Total FPE	FPE + ICMS		Relação FPE/ICMS	Relação FPE/ICMS	
	1991	Popul.									Per Capita	Proposta			Atual
NORTE	10.146.218	6,94%	426.854.012	25,37%	339.523.699	33.463	24.725	27.948.940	1,59%	249.367.442	75.533	58.040	125,72%	73,45%	
	1.130.400	0,77%	47.369.713	2,82%	36.572.013	32.353	42.533	17.754.781	1,01%	26.791.520	74.258	56.054	129,52%	73,26%	
	417.437	0,29%	57.554.976	3,42%	6.071.681	14.545				152.422	55.317	947,92%	280,31%		
	2.088.682	1,43%	46.945.748	2,79%	139.756.148	66.911				89.387	66.911	33,59%	0,00%		
	215.790	0,15%	41.735.349	2,48%	6.075.679	28.156	28.922	6.241.179	0,36%	5.982.720	221.563	55.880	686,92%	98,47%	
	5.084.726	3,48%	102.828.416	6,11%	125.892.766	24.759	32.319	164.333.141	9,36%	157.527.788	44.982	55.740	81,68%	125,13%	
	289.050	0,20%	57.403.559	3,41%	6.867.071	23.757	33.321	9.631.320	0,55%	9.232.469	222.351	55.698	835,92%	134,45%	
	920.133	0,63%	73.016.251	4,34%	18.288.341	19.876	37.202	34.230.995	1,95%	32.813.424	99.230	55.537	399,25%	179,42%	
										1.326.513.040	45.251	55.726	85,22%	128,10%	
NORDESTE	42.387.328	29,00%	882.505.701	52,46%	1.035.563.525	24.431	45.056	221.780.135	12,64%	212.595.791	36.693	55.212	205,21%	359,25%	
	4.922.339	3,37%	121.439.148	7,22%	59.177.050	12.022	42.704	110.222.105	6,28%	105.657.595	42.542	55.310	195,97%	284,80%	
	2.581.054	1,77%	72.703.324	4,32%	37.099.253	14.374	32.369	205.652.768	11,72%	197.136.289	44.137	55.738	78,63%	125,58%	
	6.353.346	4,35%	123.436.159	7,34%	156.983.411	24.709	37.764	91.146.721	5,19%	87.372.159	48.436	55.514	150,78%	187,42%	
	2.413.618	1,65%	70.289.077	4,18%	46.617.728	19.314	38.958	124.689.287	7,10%	119.525.663	43.293	55.465	138,92%	206,09%	
	3.200.620	2,19%	80.568.554	4,79%	57.995.649	18.120	25.909	184.204.310	10,50%	176.576.054	47.497	56.005	52,39%	79,68%	
	7.109.626	4,86%	116.089.109	6,90%	221.598.806	31.169	36.891	92.688.662	5,28%	88.850.245	48.044	55.550	137,99%	175,18%	
	2.512.515	1,72%	69.989.610	4,16%	50.720.628	20.187	26.329	39.293.266	2,24%	37.666.056	77.592	55.988	152,34%	82,08%	
	1.492.400	1,02%	69.908.854	4,16%	45.889.917	30.749	26.618	314.142.434	17,90%	301.133.189	43.855	55.976	43,98%	83,77%	
	11.801.810	8,07%	158.081.866	9,40%	359.481.083	30.460				66.045.497	83.509	82.275	2,83%	1,31%	
SUDESTE	62.121.357	42,50%	142.704.710	8,48%	5.044.971.771	81.212	4.376	68.898.727	3,93%	66.045.497	57.462	56.897	9,03%	7,96%	
	15.746.200	10,77%	74.942.601	4,45%	829.862.618	52.702				75.014	65.301	14,87%	0,00%	0,00%	
	2.598.231	1,78%	25.236.031	1,50%	169.666.824	65.301				70.192	68.149	3,00%	0,00%	0,00%	
	12.584.108	8,61%	25.702.057	1,53%	857.597.770	68.149				102.737	102.198	0,53%	0,00%	0,00%	
	31.192.818	21,34%	16.824.021	1,00%	3.187.844.559	102.198				66.828	62.884	8,03%	1,65%	1,65%	
	22.079.703	15,11%	109.655.604	6,52%	1.365.882.284	61.861				60.042	56.962	10,62%	4,94%	4,94%	
	8.415.659	5,76%	48.507.017	2,88%	456.787.412	54.278	2.800	23.561.434	1,34%	22.585.710	64.170	59.424	7,99%	0,00%	
	4.536.433	3,10%	21.531.382	1,28%	269.571.711	59.424				74.405	70.065	6,19%	0,00%	0,00%	
	9.127.611	6,25%	39.617.205	2,35%	639.523.161	70.065									
CENTRO	9.419.896	6,45%	120.682.067	7,17%	556.262.984	59.052				17.890.406	71.863	60.951	21,70%	3,22%	
	1.778.494	1,22%	22.409.596	1,33%	135.098.460	75.962	8				8.563	75.962	16,59%	0,00%	
	2.020.581	1,38%	38.828.158	2,31%	107.357.966	53.132	3.946	7.972.723	0,45%	7.642.557	72.349	56.915	36,17%	7,12%	
	4.024.547	2,75%	47.832.374	2,84%	219.022.462	54.422	2.656	10.690.566	0,61%	10.247.849	66.307	56.968	21,84%	4,68%	
	1.596.274	1,09%	11.611.939	0,69%	94.784.096	59.378					66.653	59.378	12,25%	0,00%	
SUL	146.154.502	100,00%	1.682.402.094	100,00%	8.342.204.263	57.078		1.755.083.492	100,00%	1.682.402.094	68.589	68.589	20,17%	20,17%	

Notas: Valores absolutos em Cr\$ mil, valores *per capita* em cruzeiros. Considerados os 75% da receita do ICMS que pertencem aos Estados.

Fontes: Ver Tabela 1.

Deve-se considerar, todavia, que os resultados desta proposta inicial ainda apresentam alguns inconvenientes. Ao proporcionar uma equalização de tal magnitude, e diretamente relacionada apenas com a posição observada da arrecadação do ICMS *per capita* de cada Estado, em comparação com a média nacional, esta sistemática poderia vir a desestimular o esforço fiscal próprio dos Estados. Os Estados que dela se beneficiassem, caso viessem a relaxar na cobrança do ICMS, poderiam ser plenamente recompensados com aumento no FPE no ano seguinte, desde que fossem suficientemente pequenos para não influenciar significativamente a média nacional.

Além disso, pela proposta apresentada na Tabela 8, alguns Estados nada receberiam do FPE, por apresentarem receita do ICMS *per capita* acima da média nacional. Atualmente, as transferências do Fundo são muito importantes como garantia de empréstimos de agentes financeiros federais, sendo fundamental que todos os Estados a elas tenham acesso.

O que se propõe é que o FPE proporcione recursos adicionais aos Estados que sofressem redução na arrecadação própria, mas não na mesma proporção, pois, nesse caso, deixaria de se constituir fonte complementar de receita e passaria a ser uma fonte alternativa, desestimulando o esforço fiscal próprio dos Estados. É fundamental, portanto, que o aumento do FPE, que venha a compensar algum Estado pela queda de receita no ano anterior, não o faça de forma plena.

A Tabela 9 apresenta uma proposta mais consistente de rateio do FPE, na mesma linha da proposta anterior, mas sem desestimular o esforço fiscal próprio e dando, a todas as Unidades da Federação, acesso aos recursos do Fundo.

O principal inconveniente da proposta anterior resulta do fato de que a equalização ali sugerida voltava-se apenas no sentido de garantir que nenhum Estado ficasse com um total de receita final (ICMS+FPE) *per capita* abaixo da média nacional, e o montante de recursos alocados ao FPE, em 1991, seria praticamente suficiente para isto. O que se propõe, agora, como critério de rateio, é que apenas 80% dos recursos do FPE sejam distribuídos para a equalização da receita final, 10% sejam distribuídos de forma igualitária a cada Estado e os restantes 10% em proporção direta ao tamanho da população.

TABELA 9
TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS - PROPOSTA DE
DISTRIBUIÇÃO II - RATEIO DE 80% DO FPE PARA ESTADOS COM ICMS PER CAPITA ABAIXO
DA MÉDIA NACIONAL, 10% EQUITATIVAMENTE E 10% EM FUNÇÃO DA POPULAÇÃO

Estados	População 1991	Distrib. % População	Transferências FPE - 1991	Distrib. % FPE	Arrecadação ICMS (75%)	ICMS Per Capita	Diferença ICMS Per Capita Média Nacional	Diferença X População
NORTE								
RO	10.146.218	6,94%	426.854.012	25,37%	339.523.699	33.463		
AC	1.130.400	0,77%	47.369.713	2,82%	36.572.013	32.353	24.725	27.948.940
AM	417.437	0,29%	57.554.976	3,42%	6.071.681	14.545	42.533	17.754.781
RR	2.088.682	1,43%	46.945.748	2,79%	139.756.148	66.911		
PA	215.790	0,15%	41.735.349	2,48%	6.075.679	28.156	28.922	6.241.179
AP	5.084.726	3,48%	102.828.416	6,11%	125.892.766	24.759	32.319	164.333.141
TO	289.050	0,20%	57.403.559	3,41%	6.867.071	23.757	33.321	9.631.320
	920.133	0,63%	73.016.251	4,34%	18.288.341	19.876	37.202	34.230.995
NORDESTE								
MA	42.387.328	29,00%	882.505.701	52,46%	1.035.563.525	24.431		
PI	4.922.339	3,37%	121.439.148	7,22%	59.177.050	12.022	45.056	221.780.135
CE	2.581.054	1,77%	72.703.324	4,32%	37.099.253	14.374	42.704	110.222.105
RN	6.353.346	4,35%	123.436.159	7,34%	156.983.411	24.709	32.369	205.652.768
CE	2.413.618	1,65%	70.289.077	4,18%	46.617.728	19.314	37.764	91.146.721
PB	3.200.620	2,19%	80.568.554	4,79%	57.995.649	18.120	38.958	124.689.287
PE	7.109.626	4,86%	116.089.109	6,90%	221.598.806	31.169	25.909	184.204.310
AL	2.512.515	1,72%	69.989.610	4,16%	50.720.628	20.187	36.891	92.688.662
SE	1.492.400	1,02%	69.908.854	4,16%	45.889.917	30.749	26.329	39.293.266
BA	11.801.810	8,07%	158.081.866	9,40%	359.481.083	30.460	26.618	314.142.434
SUDESTE								
MG	62.121.357	42,50%	142.704.710	8,48%	5.044.971.771	81.212		
ES	15.746.200	10,77%	74.942.601	4,45%	829.862.618	52.702	4.376	68.898.727
RJ	2.598.231	1,78%	25.236.031	1,50%	169.666.824	65.301		
RJ	12.584.108	8,61%	25.702.057	1,53%	857.597.770	68.149		
SP	31.192.818	21,34%	16.824.021	1,00%	3.187.844.559	102.198		
SUL	22.079.703	15,11%	109.655.604	6,52%	1.365.882.284	61.861		
PR	8.415.659	5,76%	48.507.017	2,88%	456.787.412	54.278	2.800	23.561.434
SC	4.536.433	3,10%	21.531.382	1,28%	269.571.711	59.424		
RS	9.127.611	6,25%	39.617.205	2,35%	639.523.161	70.065		
CENTRO-OESTE								
MS	9.419.896	6,45%	120.682.067	7,17%	556.262.984	59.052		
MT	1.778.494	1,22%	22.409.596	1,33%	135.098.460	75.962		
MT	2.020.581	1,38%	38.828.158	2,31%	107.357.966	53.132	3.946	7.972.723
GO	4.024.547	2,75%	47.832.374	2,84%	219.022.462	54.422	2.656	10.690.566
DF	1.596.274	1,09%	11.611.939	0,69%	94.784.096	59.378		
BRASIL	146.154.502	100,00%	1.682.402.094	100,00%	8.342.204.263	57.078		1.755.083.492

Notas: Valores absolutos em Cr\$ mil, valores *per capita* em cruzeiros. Considerados os 75% da receita do ICMS que pertencem aos Estados.

Fontes: Ver Tabela 1.

(continua)

TABELA 9 (continuação)

Estados	Distribuição de 80% FPE	Distribuição 80% FPE Valor	Distribuição 10 % FPE Equitativa	Distribuição 10% FPE Per Capita	Total FPE Proposto	FPE + ICMS Per Capita Atual	FPE + ICMS Per Capita Proposto	Relação FPE/ICMS Atual	Relação FPE/ICMS Proposta
NORTE		199.493.953	43.617.832	11.679.434	254.791.219	75.533	58.575	125,72%	75,04%
RO	1,59%	21.433.216	6.231.119	1.301.217	28.965.552	74.258	57.977	129,52%	79,20%
AC	1,01%	13.615.617	6.231.119	480.517	20.327.253	152.422	63.241	947,92%	334,79%
AM			6.231.119	2.404.307	8.635.426	89.387	71.046	33,59%	6,18%
RR	0,36%	4.786.176	6.231.119	248.398	11.265.693	221.563	80.362	686,92%	185,42%
PA	9,36%	126.022.231	6.231.119	5.853.089	138.106.439	44.982	51.920	81,68%	109,70%
AP	0,55%	7.385.975	6.231.119	332.729	13.949.823	222.351	72.018	835,92%	203,14%
TO	1,95%	26.250.739	6.231.119	1.059.176	33.541.034	99.230	56.328	399,25%	183,40%
NORDESTE		1.061.210.432	56.080.070	48.792.564	1.166.083.066	45.251	51.941	85,22%	112,60%
MA	12,64%	170.076.633	6.231.119	5.666.164	181.973.915	36.693	48.991	205,21%	307,51%
PI	6,28%	84.526.076	6.231.119	2.971.082	93.728.277	42.542	50.688	195,97%	252,64%
CE	11,72%	157.709.031	6.231.119	7.313.413	171.253.563	44.137	51.664	78,63%	109,09%
RN	5,19%	69.897.727	6.231.119	2.778.345	78.907.191	48.436	52.007	150,78%	169,26%
PB	7,10%	95.620.530	6.231.119	3.684.272	105.535.921	43.293	51.094	138,92%	181,97%
PE	10,50%	141.260.843	6.231.119	8.183.976	155.675.938	47.497	53.065	52,39%	70,25%
AL	5,28%	71.080.196	6.231.119	2.892.186	80.203.501	48.044	52.109	137,99%	158,13%
SE	2,24%	30.132.845	6.231.119	1.717.920	38.081.883	77.592	56.266	152,34%	82,99%
BA	17,90%	240.906.551	6.231.119	13.585.206	260.722.876	43.855	52.552	43,98%	72,53%
SUDESTE		52.836.398	24.924.475	71.508.643	149.269.516	83.509	83.614	2,83%	2,96%
MG	3,93%	52.836.398	6.231.119	18.125.641	77.193.157	57.462	57.605	9,03%	9,30%
ES			6.231.119	2.990.855	9.221.974	75.014	68.850	14,87%	5,44%
RJ			6.231.119	14.485.718	20.716.837	70.192	69.796	3,00%	2,42%
SP			6.231.119	35.906.429	42.137.548	102.737	103.549	0,53%	1,32%
SUL		18.068.568	18.693.357	25.416.212	62.178.137	66.828	64.678	8,03%	4,55%
PR	1,34%	18.068.568	6.231.119	9.687.367	33.987.053	60.042	58.317	10,62%	7,44%
SC			6.231.119	5.221.943	11.453.062	64.170	61.948	7,99%	4,25%
RS			6.231.119	10.506.903	16.738.022	74.405	71.898	6,19%	2,62%
CENTRO-OESTE		14.312.325	24.924.475	10.843.356	50.080.156	71.863	64.368	21,70%	9,00%
MS			6.231.119	2.047.246	8.278.365	88.563	80.617	16,59%	6,13%
MT	0,45%	6.114.046	6.231.119	2.325.915	14.671.080	72.349	60.393	36,17%	13,67%
GO	0,61%	8.198.279	6.231.119	4.632.705	19.062.102	66.307	59.158	21,84%	8,70%
DF			6.231.119	1.837.490	8.068.609	66.653	64.433	12,25%	8,51%
BRASIL	100,00%	1.345.921.675	168.240.209	168.240.209	1.682.402.094	68.589	68.589	20,17%	20,17%

Notas: Valores absolutos em Cr\$ mil, valores *per capita* em cruzeiros. Considerados os 75% da receita do ICMS que pertencem aos Estados.

Fontes: Ver Tabela 1.

Como 20% dos recursos do FPE seriam alocados independentemente da posição relativa da receita *per capita* do ICMS de cada Estado, com respeito à média nacional, a redução na arrecadação de um Estado não seria plenamente, mas apenas parcialmente recompensada, com a elevação do repasse do FPE no ano subsequente. A distribuição de uma parcela igual a cada Unidade da Federação beneficiaria os pequenos Estados, contribuindo, assim, para cobrir seus custos fixos mínimos. Em contraponto, a distribuição diretamente proporcional à população evitaria que os Estados maiores fossem muito penalizados, visto que, de uma maneira geral, não teriam acesso aos 80% distribuídos a título de equalização, e para os quais, em termos *per capita*, a distribuição igualitária é desfavorável.

Não se trata de uma proposta fechada, mas de uma sugestão em torno da qual podem ser feitos aperfeiçoamentos. O fundamental é que o componente de equalização seja mantido em um nível tal que não proporcione, em hipótese alguma, recursos adicionais, comparativamente ao ano anterior, que compensem plenamente uma eventual redução na arrecadação do ICMS.

Como resultado dessa proposta de rateio, apresentada na Tabela 9, a maior diferença entre a receita disponível (ICMS+FPE) *per capita* dos Estados passa a ser de 111% - entre São Paulo com Cr\$ 103.549,00 e o Maranhão com Cr\$ 48.991,00 - variação muito menor do que os 506% hoje observados entre Amapá e Maranhão. A menor receita disponível *per capita* entre os Estados subiria 34%, e seriam eliminadas as distorções atualmente observadas, quando algumas Unidades da Federação, com fraca arrecadação, passam a dispor de mais recursos *per capita* do que São Paulo, o mais rico Estado do País.

Como pode ser observado, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, hoje beneficiadas com 85% dos recursos do FPE, passariam a receber 87,4%. O Sudeste, atualmente recebendo 8,48%, ficaria com 8,87%. As perdas por região ficariam com o Norte, Sul e Centro-Oeste, sendo o Nordeste o grande beneficiário das mudanças propostas. No Norte, o Pará, com cerca da metade da população da região, receberia 34,3% a mais, sendo que os demais Estados perderiam. No Nordeste, apenas Sergipe sairia perdendo, sendo que o ganho mais expressivo seria da Bahia. No Sudeste, o Espírito Santo e o Rio de Janeiro perderiam, ganhando São Paulo e Minas

Gerais. Todos os Estados do Sul e do Centro-Oeste perderiam em comparação com a situação atual. Considerando o total de habitantes dos Estados que se beneficiariam com esta proposta de rateio do FPE, ele corresponde a 64% da população nacional.

Como resultado dos novos critérios de rateio propostos, alguns Estados sofreriam expressivas reduções nas cotas-partes do FPE, de forma tal que a implantação imediata poderia trazer graves conseqüências às finanças de algumas Unidades da Federação. Propõe-se, como forma de atenuar o impacto dos novos critérios, que a implantação seja feita de forma escalonada. Assim, no primeiro ano, 25% poderiam ser distribuídos pela nova sistemática e 75% pelos coeficientes atuais. No ano seguinte, a relação poderia ser de 50%/50%, passando a 75%/25% no ano subsequente. A implantação definitiva dos novos critérios ocorreria no quarto ano.

Deve-se frisar que a proposta de rateio do FPE, acima apresentada, deve ser vista como um novo marco de referência conceitual, a partir do qual possa se chegar a uma fórmula consensual de distribuição dos recursos do Fundo entre os Estados. Ela atende aos requisitos básicos de simplicidade de aplicação, facilidade de verificação da base de dados por parte dos interessados e cumprimento do objetivo constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados. Embora sua implantação, de acordo com a conformação final que venha a receber, possa vir a trazer reduções significativas nos valores a serem transferidos a alguns Estados, paralelamente à elevação de outros, deve ser vista como significativo avanço, *vis-à-vis* a atual sistemática de rateio.

2.2. Fundo de Participação dos Municípios - FPM

Enquanto que para os Estados o ICMS é praticamente a única fonte de arrecadação própria e o FPE a principal fonte adicional de receita, os municípios dispõem de uma base tributária mais diversificada e contam com outras fontes significativas de receita, como a cota-parte do ICMS.

Além disso, ao contrário dos Estados, para os quais são facilmente disponíveis informações sobre a arrecadação própria, que necessitaria ser complementada pelo Fundo de Participação, o único dado confiável em nível municipal, que poderia ser indicativo da capacidade de geração de

receita própria, é a população. Tanto é assim, que os atuais critérios de rateio do FPM são baseados, principalmente, no número de habitantes de cada município. Quando a renda *per capita* do Estado onde estão situados é levada em consideração, como no caso das capitais e dos municípios com mais de 156.216 habitantes, esta variável tem provocado distorções.

Considerando as causas das principais distorções atualmente observadas, no rateio do FPM, propõe-se a adoção de um critério único de rateio para todos os municípios, sem distingui-los entre capitais e do interior, segundo uma função contínua, que eliminaria os ganhos ou perdas resultantes de mudanças de faixas de população.

O princípio regressivo atualmente existente deve ser preservado, de forma que os municípios com menor população recebam proporcionalmente mais por habitante do que os maiores. A cada habitante adicional, o município teria uma cota-parte do FPM um pouco maior, embora, em termos *per capita*, esta fosse menor.

Por ser tecnicamente impossível determinar-se um valor ideal para esta taxa marginal de regressividade, bem como os níveis de população a partir dos quais a inflexão na curva de distribuição resultante deveria se alterar, propõe-se a manutenção daquilo que atualmente é observado, qual seja: ao invés de uma função de distribuição discreta (tipo escada, com patamares), ter-se-ia uma função contínua a ela ajustada.

No que diz respeito ao piso, ou valor mínimo a ser distribuído a cada município, como hoje existente, propõe-se mantê-lo em 10.188 habitantes, apesar das distorções atualmente observadas. A sua eliminação poderia ser fatal para as finanças dos 1.839 municípios nessa situação, segundo o Censo. Sem a existência de um patamar mínimo de distribuição, esses micromunicípios, muito provavelmente, passariam a ser inviáveis financeiramente, mas a existência deles é um fato consumado.

Quanto à faixa relativa aos municípios com mais de 156.216 habitantes, que por esta proposta englobaria também a maioria das capitais, e para os quais a tabela de coeficientes atual destina um mesmo valor, seria estabelecida uma taxa, arbitrada de forma a ser inferior àquela observada para a faixa de população imediatamente anterior, de modo que a cada habitante adicional haveria um pequeno acréscimo na cota-parte do FPM. Em proporção à população, a cota-parte será sempre decrescente, dentro da idéia de que quanto maior a população do município, maior deverá ser sua capacidade de arrecadar por esforço próprio, reduzindo-se a necessidade de complementação via FPM.

Conforme pode ser observado na Tabela 10, a atual tabela de coeficientes de rateio foi construída a partir de unidades de população correspondentes a 3.396 habitantes. Desde a faixa inicial, e até a faixa de 13.585 a 16.980 habitantes, correspondente ao coeficiente 1,0, a cada 3.396 habitantes adicionais o coeficiente correspondente sobe 0,2 unidades. Daí, e até a faixa correspondente ao coeficiente 2,0, este sobe 0,2 a cada duas unidades de população, ou seja, 6.792 habitantes. Até o coeficiente 3,0 o acréscimo se dá a cada três unidades de população, e até o maior coeficiente, 4,0, a variação é de quatro unidades. Esta é a forma pela qual se garante, atualmente, a regressividade na tabela de cálculo dos coeficientes de rateio.

TABELA 10
ESCALONAMENTO DO COEFICIENTE
DE RATEIO DO FPM

Coeficientes	Limite de População	Unidades de População (*)	Relação Coef./unid.popul.	Inflexão Regressividade	Relação Média Por Faixa
0,2	3.396	1	0,2000		
0,4	6.792	2	0,2000		
0,6	10.188	3	0,2000		0,2000
0,8	13.584	4	0,2000		
1,0	16.980	5	0,2000	+ 16.980	
1,2	23.772	7	0,1714		
1,4	30.564	9	0,1556		
1,6	37.356	11	0,1455		0,1488
1,8	44.148	13	0,1385		
2,0	50.940	15	0,1333	+ 50.940	
2,2	61.128	18	0,1222		
2,4	71.316	21	0,1143		
2,6	81.504	24	0,1083		0,1097
2,8	91.692	27	0,1037		
3,0	101.880	30	0,1000	+ 101.880	
3,2	115.464	34	0,0941		
3,4	129.048	38	0,0895		0,0864
3,6	142.632	42	0,0857		
3,8	156.216	46	0,0826	+ 156.216	
4,0	169.800	50	0,0800		

Notas: (*) Cada unidade de população corresponde a 3.396 habitantes. Por exemplo, a faixa de até 16.980 habitantes, com coeficiente 1.0, tem um total de 5 unidades de população visto que $16.980 / 3.396 = 5$

Ainda na Tabela 10 são identificados os pontos em que é dada a inflexão na taxa de regressividade, e é calculada a relação entre o coeficiente correspondente a cada faixa e o número de unidades de população. Observa-se que a relação é constante até 16.980 habitantes, diminuindo a cada faixa subsequente. Também é calculada a relação média observada para os 4 extratos de população em que ocorrem mudanças na regressividade. Estas relações correspondem a taxas médias que devem ser observadas na construção da curva, correspondente a uma função contínua, a ser ajustada sobre a atual escala de distribuição.

Uma tabela que resulte em função de distribuição contínua requer, necessariamente, a atribuição de taxas marginais. É o caso, por exemplo, na tabela de cálculo do imposto de renda de pessoas físicas, embora, no caso, ela seja progressiva. Na tabela do imposto, a cada faixa de renda é atribuída uma alíquota e uma parcela a deduzir, que garante a aplicação do tributo na margem, de forma linear e contínua.

No caso do rateio do FPM, propõe-se uma tabela com seis faixas de população, alíquotas decrescentes e uma parcela a adicionar para garantir o cálculo na margem e a continuidade da função de distribuição. Alíquotas decrescentes e parcela a adicionar são necessárias porque, ao contrário do imposto de renda, a aplicação, no presente caso, é regressiva. As faixas de população coincidem com aquelas que, pelo critério atual, há mudança na taxa de regressividade. Como foi mantido o piso mínimo de população correspondente a 10.188 habitantes, não há alíquota para a primeira faixa, e a parcela a adicionar corresponde à aplicação da primeira e maior alíquota a este número de habitantes. As alíquotas marginais foram estimadas de forma a proporcionar, em termos médios, uma relação entre pontos para rateio do FPM e população semelhante à atualmente observada. Esta proposta de cálculo é apresentada na Tabela 11.

TABELA 11
PROPOSTA DE TABELA DE CÁLCULO DO
NÚMERO DE PONTOS PARA O RATEIO DO FPM

Faixas de População				Alíquotas	Parcela a Adicionar
ATÉ	10.188				2.037,60
DE	10.189	a	16.980	20%	--
DE	16.981	a	50.940	12%	1.358,40
DE	50.941	a	101.216	8%	3.396,00
DE	101.881	a	156.216	3%	8.490,00
ALÉM		de	156.216	2%	10.052,16

O que esta tabela propõe é o número de pontos que seria atribuído a cada município do Brasil, sendo que o coeficiente de rateio de cada um seria obtido dividindo-se o seu número de pontos pelo somatório dos pontos atribuídos ao conjunto de municípios do País.

A Tabela 12 apresenta a comparação da atual relação entre pontos para rateio do Fundo (os coeficientes que variam de 0,6 a 4,0) e unidades de população com a que resultaria da aplicação da tabela proposta que, no caso, seria a relação entre os pontos obtidos com a tabela regressiva e sua população. Os resultados indicam que a função contínua proposta se ajusta relativamente bem aos padrões de regressividade atualmente observados.

O cálculo das cotas-partes segundo uma função contínua, por si só, não deve trazer alterações significativas para os municípios do interior, que atualmente tenham coeficiente abaixo de 4,0. Grandes alterações devem ser esperadas para os municípios-capitais e para aqueles com coeficiente 4,0, principalmente aqueles com maior número de habitantes.

Como todos os municípios entrarão no rateio do FPM, sem a vinculação de 10% para as capitais e de 3,6% para a Reserva do FPM, pode haver uma redução, que se espera igualmente distribuída, na cota-parte dos municípios do interior com população inferior a 156.216 habitantes. De qualquer sorte, o importante da proposta apresentada é a sua forma linear e contínua de cálculo e a não discriminação aos municípios grandes e os das capitais.

TABELA 12
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FPM
COMPARAÇÃO ENTRE OS ATUAIS COEFICIENTES DE
PARTICIPAÇÃO E OS PROPOSTOS

Faixas de População				Topo da	Coeficientes	Unidades de	Relação		Variação
				Faixa			Atual (1)	Proposta (2)	
ATÉ	10.188			10.188	0,6	3	0,2000	0,2000	0,00%
DE	10.189	a	13.584	13.584	0,8	4	0,2000	0,2000	0,00%
DE	13.585	a	16.980	16.980	1,0	5	0,2000	0,2000	0,00%
DE	16.981	a	23.772	23.772	1,2	7	0,1714	0,1771	3,31%
DE	23.773	a	30.564	30.564	1,4	9	0,1556	0,1644	5,69%
DE	30.565	a	37.356	37.356	1,6	11	0,1455	0,1564	7,53%
DE	37.357	a	44.148	44.148	1,8	13	0,1385	0,1508	8,91%
DE	44.149	a	50.940	50.940	2,0	15	0,1333	0,1467	10,03%
DE	50.941	a	61.128	61.128	2,2	18	0,1222	0,1356	10,95%
DE	61.129	a	71.316	71.316	2,4	21	0,1143	0,1276	11,65%
DE	71.317	a	81.504	81.504	2,6	24	0,1083	0,1217	12,34%
DE	81.505	a	91.682	91.682	2,8	27	0,1037	0,1170	12,81%
DE	91.693	a	101.880	101.880	3,0	30	0,1000	0,1133	13,30%
DE	101.881	a	115.464	115.464	3,2	34	0,0941	0,1035	9,97%
DE	115.465	a	129.048	129.048	3,4	38	0,0895	0,0958	7,07%
DE	129.049	a	142.632	142.632	3,6	42	0,0857	0,0895	4,42%
DE	142.633	a	156.216	156.216	3,8	46	0,0826	0,0843	2,05%

Notas: (1) Relação entre o atual coeficiente de rateio e o número de unidades de população.
(2) Relação entre o número de pontos apurados na tabela regressiva e a população.

Referências Bibliográficas

VILLELA, Luiz Arruda. *Fundos de Participação dos Estados e Municípios: avaliação dos critérios de rateio*. Recife: SUDENE, 1989.

(Recebido em julho de 1994).