

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FELIPE SCUDELER SALTO

**A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL:**  
o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das  
disparidades regionais entre 1985 e 2009?

SÃO PAULO  
2013

FELIPE SCUDELER SALTO

**A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL:**  
o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das  
disparidades regionais entre 1985 e 2009?

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getúlio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:  
Finanças públicas

Orientador: Prof. Dr. George Avelino Filho

SÃO PAULO  
2013

Salto, Felipe Scudeler.

A economia política das transferências fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?/ Felipe Scudeler Salto. - 2013. 79 f.

Orientador: George Avelino Filho.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Fundo de participação dos Estados (Brasil). 2. Desenvolvimento econômico. 3. Desenvolvimento regional. 4. Disparidades regionais - Brasil. 5. Impostos - Brasil. 6. Política tributária - Brasil. 7. Federalismo. 8. Finanças públicas. I. Avelino Filho, George. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 336.2

FELIPE SCUDELER SALTO

**A ECONOMIA POLÍTICA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL:**  
o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das  
disparidades regionais entre 1985 e 2009?

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo  
da Fundação Getulio Vargas, como requisito  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública e Governo

Campo de conhecimento:  
Finanças públicas

Data de aprovação:  
25/02/2013

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. George Avelino Filho (Orientador)  
FGV-EAESP

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Marta Teresa da Silva Arretche  
USP-FFLCH

---

Prof. Dr. José Roberto Rodrigues Afonso  
BNDES

*A meus pais, Maria José e João, e a minha  
irmã, Juliana, pelo carinho, paciência, atenção  
e apoio incondicional em minhas empreitadas.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus e a meus pais, João e Maria José, devo a vida e o amor. A dedicação e o empenho com que meus pais lutaram para mostrar a mim e a minha irmã, Juliana, o valor da educação, foram os motores de mais este passo galgado.

O desenvolvimento do trabalho de pesquisa não teria sido possível sem a dedicação intensa, a generosidade e a amizade do meu orientador, Professor George Avelino Filho, cuja capacidade de formulação de teses, ideias e problemas foi crucial no desenho e na elaboração desta pesquisa. Com ele, divido os potenciais méritos do trabalho.

A todos os membros do programa de pós-graduação em Administração Pública e Governo da FGV e do Centro de Estudos em Política e Economia do Setor Público (CEPESP), devo muito pelo aprendizado, a quem agradeço em nome do Professor Ciro Biderman e do amigo Leonardo Barone.

Aos professores Fernando Luiz Abrucio, Samuel de Abreu Pessoa, José Roberto Afonso e Marta Arretche, minha gratidão pelo esmero com que se dedicaram a analisar e a avaliar esta dissertação, propondo caminhos e apontando novas direções para o seu desenvolvimento.

Agradeço ao amigo Rafael Cortez, por ter auxiliado na formulação da estrutura argumentativa e na consolidação de referências cruciais para o estudo do problema da desigualdade regional no Brasil.

Finalmente, ao ex-ministro Mailson da Nóbrega, sou grato pelo auxílio na reconstrução histórica dos principais fatos que marcaram a evolução do Fundo de Participação dos Estados e do federalismo no Brasil. Através dele, retribuo a atenção inestimável recebida dos amigos e diretores da Tendências Consultoria ao longo de 2011 e 2012.

*"O cidadão não mora na União, não mora no estado,  
mora no município."*

André Franco Montoro, governador do estado de  
São Paulo (1983- 1987)

---

*"Nada mais frágil e indefeso do que a nossa pobre  
Federação. (...) Não quero ser profeta, mas, se não  
se cria um novo pacto federativo, desse jeito a  
unidade nacional vai para o brejo."*

*"Acho que está havendo hoje, cada dia mais, um  
processo longo e permanente de atração de poderes  
e centralização de decisões pela União e um grupo  
de Estados mais ricos. Temos que interromper esse  
processo, de destruir a federação. Isso é uma  
destruição da federação. E não é de agora."*

José Sarney, senador (PMDB-AP) e presidente da  
República (1985-1990), em artigo publicado no jornal  
Folha de S. Paulo, em 1998, e em entrevista para o  
jornal Valor Econômico, em 2013, respectivamente.

## RESUMO

O compromisso político com a redução da desigualdade regional é antigo e reaparece, na história do Brasil, em todos os momentos de rediscussão do pacto federativo. Um dos instrumentos centrais de sustentação do federalismo fiscal é a partilha de receitas arrecadadas, de maneira centralizada, pela União. No Brasil, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), criado em 1967, responde pela função de partilha, entre os estados, das receitas arrecadadas com impostos federais. O presente trabalho propõe um modelo de análise do FPE, tendo como objetivo avaliar seus impactos sobre a dinâmica de redução da desigualdade interestadual observada no período recente. Em verdade, busca-se avaliar se as expectativas dos atores políticos que engendraram a criação do fundo se confirmaram, isto é, se a partilha de receitas entre os estados foi eficaz para promover a redução das disparidades regionais no processo de desenvolvimento econômico ocorrido no Brasil.

**Palavras-chave:** Fundo de Participação dos Estados (FPE), federalismo, desigualdade regional, desigualdade interestadual, estados, desenvolvimento, economia brasileira, política fiscal, finanças públicas, pacto federativo, partilha de receitas.

## ABSTRACT

The political commitment to reducing regional inequality is old and reappears in the history of Brazil, at all times of discussion of the federative pact. One of the central instruments of support of fiscal federalism is the sharing of revenues collected by the central government. In Brazil, the State Participation Fund (FPE), created in 1967, is responsible for the function of sharing the revenues collected centrally. This paper proposes an analytical model of FPE, aiming to evaluate their impact on the dynamics of inequality reduction interstate observed in the recent period. In fact, we seek to assess whether the expectations of political actors who engineered the creation of the fund is confirmed, that is, if the revenue sharing between states was effective to promote the reduction of regional disparities in economic development process occurred in Brazil.

**Keywords:** State Participation Fund (FPE), federalism, regional inequality, inequality interstate, state, development, Brazilian economy, fiscal policy, public finance, federal pact, revenue sharing.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Evolução da arrecadação de IPI, IR, COFINS, CSLL e PIS/PASEP (% do PIB) .....	41
Gráfico 2: Evolução histórica dos recursos partilhados no bojo do FPE (% do PIB) .....	43
Gráfico 3.1.: Exercícios iniciais para averiguar a existência de correlação entre o FPE e a desigualdade interna dos estados – índice de Gini x FPE Líquido - 1995 (para todos os estados) – ajuste por uma função quadrática .....	52
Gráfico 3.2.: Exercícios iniciais para averiguar a existência de correlação entre o FPE e a desigualdade interna dos estados – índice de Gini x FPE Líquido - 2009 (para todos os estados) – ajuste por uma função quadrática .....	52
Gráfico 4: Bolsa Família x Índice de Gini - 2009 (para todos os estados) – exercício de regressão simples .....	54
Gráfico 5: Distância do PIB per capita estadual* em relação à média anual (1985 e 2009) – em percentual (valores absolutos) .....	57
Quadro 1: Fator representativo da população .....	34
Quadro 2: Fator representativo do inverso da renda per capita .....	35
Quadro 3: Evolução dos percentuais de distribuição dos recursos do FPE ...	36
Quadro 4: Tabela do FPE aprovada pela Lei Complementar nº 62, de 1989.....	37
Quadro 5: Distribuição regional do FPE e dados populacionais por região ....	38
Quadro 6: Distribuição regional do FPE e dados de PIB per capita por região	38
Quadro 7: Distribuição regional do FPE e dados de PIB estadual por região .	39

<b>Quadro 8: Distância do PIB per capita estadual em relação à média anual (1985 e 2009) – em percentual (valores absolutos).....</b>	<b>56</b>
<b>Quadro 9: Variáveis de controle, sua descrição e justificativas para utilizá-las na primeira especificação proposta .....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro 10: Resultados das estimativas da especificação 01, conforme quadro 9, tendo a variável “des” como dependente .....</b>	<b>63</b>
<b>Quadro 11: Resultados das estimativas da especificação 02, tendo a variável “des” como dependente e instrumentalizando o “fpe” com uma variável política “D_x_pol2” .....</b>	<b>66</b>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. O FPE COMO UM INSTRUMENTO DE SUSTENTAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Os efeitos esperados do federalismo.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Histórico do fundo: 1966 a 2011 .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.1. O FPE em números .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2.1.1. A série do FPE desde 1966.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.2. A visão que originou e consolidou os fundos de participação.....</b>	<b>43</b>
<b>3. METODOLOGIA DE ANÁLISE DO PAPEL DO FPE .....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Algumas evidências iniciais.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2. A medida de redução de desigualdade interestadual .....</b>	<b>56</b>
<b>3.3. Modelo econométrico: painel de dados com efeitos fixos .....</b>	<b>59</b>
<b>4. RESULTADOS DAS ESTIMATIVAS PROPOSTAS.....</b>	<b>62</b>
<b>4.1. A redução da desigualdade de renda interestadual e o papel do FPE – “modelo 01” .....</b>	<b>62</b>
<b>4.2. A redução da desigualdade de renda interestadual e o papel do FPE – “modelo 02”: o problema da endogeneidade (FPE x desigualdade) .....</b>	<b>66</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICE A: Indicador de desigualdade estadual .....</b>	<b>74</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O ex-governador André Franco Montoro era um dos árdus defensores das bandeiras do chamado "municipalismo", que arrebanhou corações e mentes em prol da descentralização e da visão de que a democracia deveria engendrar a expansão do poder das jurisdições locais.

O ex-presidente José Sarney, há 58 anos no exercício da política, tem uma visão emblemática sobre o resultado das mudanças que engendraram a construção desse novo estado federativo, a partir de 1988. Os trechos acima selecionados, proferidos em momentos distintos, denotam uma evidente preocupação com o que seria a "destruição da federação". De um lado, a União e os estados ricos e, de outro, os estados pobres, lutando para obter recursos, dependendo do altruísmo do governo federal e de suas receitas para progredir. Discordaremos, ao longo deste trabalho, desse diagnóstico.

A preocupação do senador José Sarney, que, há anos, vem exprimindo as mesmas angústias a respeito da iminência de um processo centralização e perda de poder, por parte dos estados, revela um diagnóstico comumente observado no tratamento do assunto pela opinião pública. Tal retrato do quadro federativo, aos olhos de Sarney, pressupõe a existência de uma situação político-institucional que centralizaria, na União, a prerrogativa de tomar decisões e formular as políticas públicas.

As expectativas da chamada primeira geração de teóricos sobre o federalismo indicavam que Estados organizados sob esse modelo deveriam produzir maior eficiência e *accountability*, ao garantir, pela descentralização, algum grau de autonomia a governos locais, maior possibilidade de cobrança, por parte da sociedade e melhor aplicação dos recursos arrecadados. Isto é, com maior independência econômica, fiscal e política, seriam capazes de formular políticas, arrecadando tributos e aplicando-os de acordo com os anseios dos moradores de cada região. Tratava-se de um resultado esperado para a adoção do modelo federalista em países com disparidades suficientemente elevadas a ponto de ensejar a flexibilização do poder central. Os grupos de pesquisadores e de trabalhos que se seguiram à primeira geração, no entanto, ao buscarem a comprovação de tais

considerações teóricas, levam a crer que os efeitos da descentralização podem ser muito distintos (RODDEN, 2004).

O bom funcionamento dos regimes federativos exige o estabelecimento de regras para a arrecadação e redistribuição de recursos públicos. A alocação dessas receitas fiscais ocorrerá de acordo com critérios que engendram: o grau de autonomia dos entes federados, a eficiência na alocação dos recursos públicos e a acomodação de conflitos de interesse. Por definição, o debate acerca das relações intergovernamentais, sob o federalismo, tem como pano de fundo a restrição do poder central (ARRETCHÉ, 2005; STEPAN, 1999; RIKER, 1975; LIPJHART, 2011).

A decisão de alocação dos recursos fiscais não se resume, entretanto, a uma resposta direta e automática dos agentes públicos (burocracia e políticos eleitos) às demandas da sociedade, como resultante do modelo federalista. Envolve, em verdade, uma complexa dinâmica de fatores condicionantes políticos, econômicos e institucionais que acabam por nortear a atuação dos políticos, da sociedade e dos grupos de interesse.

As questões que explicam esse equilíbrio de forças, sob o federalismo, tanto do ponto de vista de avaliações dos resultados fiscais, econômicos e sociais, quanto sob a ótica dos incentivos políticos e do arcabouço institucional, tem sido um importante objeto de estudo dos cientistas políticos e economistas no Brasil.

Há duas questões centrais a compreender: a efetividade das regras de partilha dos impostos concentrados na União e o funcionamento das regras do jogo na distribuição dos recursos. Em particular, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ganhou maior atenção, por representar a maior parte do bolo tributário repartido entre os entes federados, neste caso, os municípios (REZENDE, 2001, 2006; AFONSO & ARAÚJO, 2006; ARRETCHÉ, 2010).

Arretche (2010) sistematiza os diferentes grupos ou conjuntos de teorias que se desenvolveram desde meados do século passado e engendraram a construção de novas constatações e evidências a respeito do processo de descentralização política, fiscal e econômica. Nosso trabalho pretende posicionar-se considerando o estado da arte da teoria do federalismo conforme essas diferenciações postas por

Arretche. A análise da autora sobre os dados históricos de receitas fiscais e de distribuição de recursos, bem como sobre o grau de disparidade de transferências recebidas, nas jurisdições municipais, indica que não existe, no Brasil, um federalismo nos moldes preconizados pelos teóricos da escolha pública, como Buchanan (1995) ou, ainda antes, no modelo delineado por Tiebout (1956). Não temos, em outras palavras, um federalismo “autárquico”, o que levaria à redução do gasto, consequência natural da competição entre as jurisdições pelos contribuintes abastados (ARRETCHE, 2010).

Aparentemente, funciona, no Brasil, um modelo de federalismo capaz de garantir receitas suficientemente elevadas nas jurisdições municipais e estaduais. A questão central, todavia, centra-se na efetividade desses recursos em produzir os efeitos esperados sobre a redução de desigualdade ou, ainda, sobre o grau de desenvolvimento dos estados e municípios das diferentes regiões. A expectativa dos grupos políticos responsáveis pela formulação e reformulação do sistema tributário nacional, no Brasil, em 1966/67 e em 1987/88, e mesmo entre os políticos brasileiros do nosso tempo, era muito clara a respeito da necessidade de distribuir ou equalizar receitas fiscais com o fim de promover o desenvolvimento integrado regionalmente. Vamos nos ater a esses pontos na seção 2.2, quando analisarmos algumas evidências históricas a respeito dos resultados esperados com os mecanismos de distribuição de receitas arrecadadas pela União, em particular, o FPE.

Destarte, através deste modesto trabalho, pretendemos dar uma contribuição ao estudo das transferências fiscais, no Brasil, como fator explicativo das mudanças ocorridas no grau de desigualdade entre os Estados brasileiros. Queremos entender até que ponto o FPE produziu algum efeito sobre as disparidades regionais, ao longo dos últimos 20 a 25 anos, concretizando ou não as expectativas a respeito de um modelo de descentralização de receitas fiscais que conviveu e convive, após a centralização reafirmada na Constituição de 1988, com um governo central forte, principalmente nas prerrogativas que mantém no âmbito da formulação de políticas públicas, isto é, no processo decisório (ARRETCHE, 2010; RODDEN, 2004).

Não temosa pretensão de revisar toda a literatura e sua construção histórica, tampouco de reconstituir todos os passos da história do federalismo brasileiro. Ao

contrário, vimos com uma proposta clara e específica: entender o funcionamento do FPE e avaliar sua eficácia na redução da desigualdade interestadual. Em relação às expectativas teóricas e históricas, no caso brasileiro, como podem ser avaliados os resultados gerados pelo FPE?

Para isso, conforme já mencionado, a seção 2 trará uma revisão direcionada de parte da literatura nacional e estrangeira relevante para a análise dos efeitos do FPE. Além disso, resgataremos a história do fundo, a fim de apresentar os objetivos com ele pretendidos. Tentaremos compreender fatores políticos e fenômenos econômicos, a fim de inferir algo sobre a dinâmica e a lógica das transferências de recursos fiscais da União para os governos locais, no que tange aos recursos distribuídos pela União aos estados.

Um depoimento colhido do ex-ministro da Fazenda Mailson Ferreira da Nóbrega (governo Sarney) – que foi um dos atores, do lado da União, no processo que culminou na aprovação dos novos critérios de partilha dos recursos do FPE, estes que deveriam ser temporários (valendo por apenas dois anos), mas que estão em vigência até 2013 – será utilizado como uma das fontes para a reconstrução das expectativas que se criaram ao redor do FPE e do federalismo fiscal no Brasil. Os documentos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, cujos trabalhos se iniciaram em 1963, também nos servirão para este fim.

A principal variável de análise escolhida é o FPE, por ter sido o instrumento adotado, desde 1966, para coordenar interesses e sustentar o equilíbrio do "jogo federativo", ao lado do FPM, mecanismo mais antigo, que data da Constituição de 1946 (ainda que o IPI só viesse a ser criado com a Emenda nº 18, no mesmo momento da concepção do FPE). Ademais, percebemos que o FPM tem sido mais estudado, ainda que o FPE também exerça um importante papel na cena protagonizada pelos estados no modelo federal brasileiro e guarde peculiaridades que poderão ser exploradas com o fim de avaliar a eficácia do modelo de centralização do poder de tributação aliada ao sistema de transferências compulsórias.

Nossa análise passará pela consideração de variáveis explicativas econômicas e políticas, a fim de produzir um arcabouço quantitativo minimamente atento às formulações teóricas a respeito do federalismo, do federalismo fiscal e do

federalismo fiscal no Brasil. Nas próximas seções, apresentaremos esses dados e séries históricas construídas e coletadas para o desenvolvimento das análises e conclusões expostas na seção final.

Ainda na seção 3, esboçaremos a construção do raciocínio que deu origem ao modelo estatístico final apresentado na seção 4. Isto é, apresentaremos algumas evidências extraídas dos dados, por meio de exercícios iniciais de regressão simples, úteis para delinear o curso da pesquisa e desenhar nosso argumento. Defenderemos que há dois tipos de análises a respeito da desigualdade de renda e mostraremos qual delas será considerada para o fim de avaliar, primordialmente, a questão das disparidades regionais e não apenas das disparidades de renda (sem considerar o fator estadual/regional).

Através da estimativa de um modelo econométrico – análise de dados em painel com efeitos fixos – avaliaremos o impacto das transferências de recursos da União para os estados, no Brasil, sobre a desigualdade de renda interestadual. Mais especificamente, o propósito é entender em que medida o FPE tem contribuído para o processo de redução das diferenças econômicas e/ou sociais existentes entre os Estados brasileiros. Mostraremos, também, as evidências encontradas a respeito da relação entre os recursos do FPE e a desigualdade de renda dentro de cada unidade da federação no nível estadual.

Na seção 4, serão discutidos os resultados das estimativas propostas, seu poder explicativo e a escolha do melhor modelo, pelos critérios próprios da análise de dados em painel. Mostraremos, distinguindo os dois problemas acima mencionados (desigualdade intra e interestadual) que a variável escolhida – distância em relação à média do PIB *per capita* estadual – é mais apropriada do que medidas de desigualdade de renda intraestaduais para a questão básica a que se debruça esta dissertação.

Temos a expectativa de apresentar uma análise empírica fundamentada na teoria sobre o federalismo e nas questões relevantes ao caso brasileiro. Evidentemente, nossa pretensão maior é mostrar em que medida a equalização de receitas fiscais tem sido eficiente para promover o objetivo maior de reduzir as disparidades de desenvolvimento econômico e social entre as regiões e os estados brasileiros. A

discussão das regras de distribuição de recursos do FPE, que tem ocupado lugar de destaques na agenda legislativa, nos últimos anos e, de maneira mais intensa, nos últimos meses, é uma motivação adicional presente na elaboração deste estudo.

Em verdade, o Congresso Nacional viu-se obrigado a debater a mudança dos percentuais de distribuição dos recursos fiscais que compõem o FPE já há dois anos. Em resposta a demandas de alguns estados a respeito da constitucionalidade da atual tabela de distribuição, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu por refutar a validade dos coeficientes atuais de distribuição dos recursos do FPE, fixando o prazo de dezembro de 2012 – postergado por mais cinco meses – para proposição e aprovação, pelo Legislativo, de um novo modelo de partilha.

Sabe-se que tais receitas são importantes para a realização de gastos discricionários (investimentos, por exemplo) e para a sustentação do equilíbrio federativo, bastando observar a dificuldade em alterar o *status quo* como *proxy* para a relevância dessa cunha tributária, principalmente para os estados mais pobres. Isso explica a urgência em encontrar uma solução definitiva para substituir as regras atualmente utilizadas, que têm como base a Lei Complementar nº 62, de 1989.

Nossa questão vai além desta constatação, no entanto, uma vez que envolve a investigação a respeito da efetividade destes recursos na promoção de maior equiparação dos estados brasileiros em termos de PIB *per capita*. Ainda que refutemos o poder explicativo do FPE no processo de redução da desigualdade entre estados, no entanto, isso não significa que o fundo não tenha sido importante e não continue importante para os estados. Ao contrário, poderá indicar que não basta distribuir ou equalizar receitas para gerar desenvolvimento, prosperidade e elevação da renda, do consumo e da produção.

Com sorte, teremos produzido, com esta pesquisa, um modelo de análise das transferências fiscais, no Brasil, colocando alguma luz sobre sua eficácia e efetiva contribuição na redução da desigualdade regional.

## 2. O FPE COMO UM INSTRUMENTO DE SUSTENTAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O FPE tem sido um mecanismo importante, desde sua criação, em 1966, mas, principalmente, após a redemocratização, com a cristalização dos anseios dos estados e municípios na nova Constituição. Em boa medida, tais demandas foram contempladas na decisão de partilhar maiores percentuais das receitas dos tributos federais.

Abrucio e Samuels (1997), através da apuração de impressões e avaliações de especialistas em finanças públicas, como Clóvis Panzarini, chegaram à seguinte constatação a respeito dos mecanismos que moldaram o FPE, em 1988/89:

"Em comparação, tanto os governos estaduais como os municipais dos estados mais pobres e menos populosos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ganharam um montante considerável de recursos após a Constituição de 1988. (...) Estes estados são super-representados na Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, dispunham de uma maioria absoluta de votos no plenário da Constituinte. Os representantes estaduais dessas regiões, lançando mão de critérios puramente políticos, uniram e moldaram o FPE em seu benefício, não apenas descentralizando recursos, mas distribuindo proporcionalmente mais para os governos estaduais de suas regiões." (ABRUCIO&SAMUELS, 1997, grifos nossos).

Isto é, a definição das novas regras do FPE, no final do governo Sarney, não fora meramente um exercício de fixação de coeficientes com base em regras econômicas (o inverso da renda *per capita*, por exemplo). Em maior grau, caracterizara-se como um processo eminentemente político, resultante do "jogo de forças" entre regiões ricas e pobres.

Na presente seção, pretendemos abordar essa questão à luz da compreensão da lógica de funcionamento do FPE. Quais as motivações (implícitas e explícitas) que levaram as comissões de reforma tributária de 1966/67 e de 1987/88 a manter o FPE como importante mecanismo de redistribuição de recursos do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados?

A hipótese a ser testada, conforme já enunciada, por meio de um modelo econométrico de dados em painel, na seção 3, é esta: o FPE explica parcela relevante do movimento de redução das disparidades regionais de renda e desenvolvimento observado entre os estados brasileiros? Era este o objetivo explícito dos parlamentares e protagonistas, em geral, dos processos de desenho e redesenho do sistema tributário nacional? A depender dos resultados encontrados, seremos capazes de ratificar esta hipótese ou de refutá-la e, neste caso, de formular alternativas para compreender o papel que efetivamente o FPE teria desempenhado nos últimos 25 anos, pelo menos.

O objetivo da pesquisa é entender a fundo o funcionamento de um dos mecanismos mais antigos do federalismo, no Brasil, compreender como se deu a evolução de suas regras e da legislação que o regulamenta, desde 1966, avaliando de que maneira a política e as forças políticas centralizadoras e descentralizadoras agiram em meio a este arcabouço institucional.

Tal análise mais qualitativa e histórica encontrará espaço na seção 2.2, após a revisão da literatura (seção 2.1) que tratará dos efeitos esperados do federalismo, com especial atenção aos trabalhos recentes desenvolvidos no Brasil.

## **2.1. Os efeitos esperados do federalismo**

Para propor um modelo quantitativo, que nos permitirá, com sorte, avaliar melhor o papel dos fundos de participação em nossa economia, precisamos, antes, relatar quais os efeitos preconizados pelos principais teóricos do federalismo. O que esperar de um estado federativo?

Leal (2012), em *"Coronelismo, enxada e voto"*, obra que se transformaria em referência para diversos campos de estudo da Ciência Política, no Brasil, e cuja primeira edição fora publicada em 1949, já no primeiro capítulo, considera que o "coronelismo" poderia ser entendido como o fenômeno resultante de "(...) um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras." (LEAL, 2012, pág. 44).

De outra forma, o elevado poder político dos governos regionais, que dependia do voto dos eleitores para se perpetuar, isto é, dos votos dos moradores das localidades rurais e urbanas, em outras palavras dos municípios frágeis em poder econômico (recursos fiscais), sob a liderança dos "coroneis", quando somada à centralização dos recursos fiscais, conduzia à racionalização do processo eleitoral sob a égide do coronelismo, do clientelismo e do mandonismo. Manter-se ao lado dos governadores era racional para os coroneis, que garantiam recursos às suas localidades, e aos eleitores, que sabiam da necessidade de votar na situação para manter alguma possibilidade de que seu município participasse do banquete oferecido pelos membros do "topo da pirâmide". (LEAL, 2012).

Os coroneis garantiam que o voto dos eleitores sob sua tutela fosse dedicado ao político de quem recebiam, em troca, apoio político, econômico e financeiro; enfim, com quem trocavam favores e mantinham um equilíbrio alimentador da corrupção local e da inexistência de qualquer vestígio de espaço para o florescimento de políticas públicas bem formuladas e executadas. Em outras palavras, o argumento do trabalho supracitado engendrava a consideração de que a fragilidade das jurisdições locais conduzia à descentralização débil dos processos decisórios de alocação de recursos e à própria distorção do sistema de representação política, orientado em favor, sempre, da situação. Nos termos do neoinstitucionalismo histórico, poder-se-ia dizer que a descentralização política, na ausência de instituições fortes e de mecanismos de partilha de receitas fiscais, alimentava um sistema de poderes locais frágeis, corruptos e controlados pelas jurisdições intermediárias, à luz do chamado "coronelismo". (LEAL, 2012; ARRETCHE, 2010).

A visão de que só seria possível um estado federativo funcional, eficiente ou, ainda, potencialmente redutor de disparidades regionais, no Brasil, na presença de um governo central fortalecido por instituições políticas, fiscais e econômicas capazes de garantir distribuição equânime de recursos tributários, boa formulação de políticas públicas e adequada execução, não é propriamente nova. Desde 1949, em verdade, tal visão já figurava nas explicações para os sistemas de governo vigentes no Brasil das primeiras décadas do século XX. (ARRETCHE, 2010 e 2013).

A questão mais recente, entretanto, é a consideração de que determinados mecanismos de transferência fiscal – tais como o FPE, com destaque à importância que ganhou, nos últimos 25 anos (em termos de recursos fiscais) – podem garantir a viabilidade de um estado federativo com autonomia local e equiparação mínima em termos de políticas públicas. A ideia básica é que tais mecanismos conferem maior independência às jurisdições estaduais e municipais, ao contrário do que o argumento correntemente divulgado tenta fazer crer, isto é, de que o aumento do FPE teria significado uma expansão da dependência dos estados em relação ao poder central. Weingast (2009) argumenta nessa direção, mostrando os riscos, sob o federalismo, da junção de ausência de autonomia fiscal e tributária, nas jurisdições locais, à garantia de autonomia política local (WEINGAST, 2009; ARRETCHE, 2010 e 2013).

Weingast (2009) estaria correto, não fosse o fato de que o FPE e o FPM garantem, automaticamente, a transferência direta de recursos crescentes arrecadados no bojo do IPI e do IR. Trata-se de 45% (FPE + FPM) do volume arrecadado operacionalmente pela Receita Federal, subordinada ao Ministério da Fazenda e, portanto, ao Executivo federal. Não se trata, portanto, de um quadro institucional e político similar ao identificado por Victor Nunes Leal ainda em 1949 (WEINGAST, 2009; ARRETCHE, 2010; ARRETCHE, 2009; ARRETCHE; 2013).

Está em curso, no Brasil, um sistema que confere aos estados e municípios transferências fiscais elevadas, e que não dependem, para serem transferidas, do arbítrio da União, mas do cumprimento compulsório da lei. Ora, se os recursos dos fundos constitucionais, portanto, são significativos, ainda que a União possa alterar as alíquotas do IPI, com facilidade, e têm se ampliado, as considerações de Weingast não se aplicariam ao caso brasileiro. Em verdade, a atual configuração do sistema de transferências fiscais obrigatórias estaria a garantir o equilíbrio federativo. (WEINGAST, 2009).

A questão a desvendar ou sobre a qual podemos lançar luzes é de ordem distinta. Questionamos, no presente trabalho, qual a efetividade desse sistema, que pode ser lido como uma configuração construída para dar respostas ao problema do “mandonismo”, do controle político vertical presente no jogo político-eleitoral do

início do século passado e como uma resposta à decisão política e social de constituir um estado verdadeiramente federativo. Esses mecanismos de distribuição de receitas, compulsoriamente, através do FPE e do FPM, têm sido eficientes, desde 1988, para levar à equalização de receitas, mas, mais do que isso, à equalização do desenvolvimento regional? Se já carregam a vantagem de dirimir as relações espúrias, do ponto de vista representativo, conferindo maior independência, no tocante ao aumento da possibilidade de execução e/ou formulação de políticas públicas, preservando as esferas locais do mandonismo ou mesmo da corrupção estrita, também estariam a produzir, paralelamente, ganhos no que concerne ao desenvolvimento regional integrado da nação? (ARRETCHE, 2010).

Nossa pretensão não é estabelecer, *ex ante*, uma posição normativa a respeito da necessidade de um poder central forte, baseado em instituições capazes de garantir a partilha efetiva e sustentável de receitas significativas para os governos locais. Em verdade, visamos compreender um aspecto muito específico do federalismo brasileiro hodierno, que convive com regras e instituições que, efetivamente, centralizaram atribuições, poder decisório e prerrogativas a respeito de boa parte dos principais tipos de políticas públicas na União, mas que preservaram o poder de execução de políticas públicas (*policy-making*) nas jurisdições locais. (ARRETCHE, 2009 e 2010).

Arretche (2009) já mostrou de que maneira a Constituição de 1988 garantiu esse elevado poder ao governo central, conforme debateremos a seguir. Nosso desafio, entretanto, será outro: identificar qual o papel exercido por um desses mecanismos do estado federativo brasileiro, inclusive anterior à nova ordem jurídica democrática de 1988, o FPE. Queremos investigar se a redistribuição de receitas tributárias e a discricionariedade desses recursos, do ponto de vista dos estados, possibilitaram ou não que se criasse um ambiente redutor de desigualdades e disparidades regionais. (ARRETCHE, 2009).

O que se pretende investigar, assim, é o poder de explicação das transferências fiscais obrigatórias no processo de redução das desigualdades regionais à luz dos efeitos esperados pelo federalismo ou, minimamente, por parte do conjunto de

teorias mais recentes, que têm constatado a importância da avaliação empírica na avaliação de conclusões mais claras a respeito desses impactos.

Dessa forma, visamos dar uma modesta contribuição à literatura brasileira sobre federalismo fiscal, que vem tratando de formas inovadoras o tema das transferências.

O FPE é um mecanismo sob a tutela da União, isto é, o governo federal é quem arrecada os recursos do IPI e do IR e os direciona, parcialmente, ao fundo, mas sem qualquer possibilidade de alterar, a seu bel prazer, as regras que balizam a partilha do montante, mensalmente, com os estados (e com os municípios, no caso do FPM). Em verdade, os coeficientes fixos de repartição das receitas, em consonância com o que será discutido na próxima seção, são tomados como regra permanente para a partilha das receitas, o que ocorre mensalmente, em favor dos estados, que então definem os gastos e políticas públicas, portanto, a serem realizados com tais recursos.

Nas mãos do governo federal, está a decisão de quanto tributar. É claro que este é um poder elevado, quando nos lembramos das políticas recentes de desoneração tributária promovidas nos governos Lula e Dilma, entre 2009 e 2012, com o objetivo de estimular a atividade econômica, que oneraram, diretamente, os estados e municípios, ao impor-lhes uma renúncia fiscal elevada por conta de tais decisões centralizadas no Executivo federal. Discutiremos essas questões mais à frente.

Retomando, agora, a questão teórica em tela, pode-se formular a seguinte questão: um governo central forte, como no caso do Brasil, consegue incentivar a prosperidade das jurisdições federadas a ponto de promover o desenvolvimento local? De que maneira os mecanismos de transferências de receitas, muito mais do que a tributação, diretamente, pelos próprios governos subnacionais, tem proporcionado resultados positivos do ponto de vista econômico e social, preservando o equilíbrio entre os entes federados e evitando a competição predatória, conforme preconizada pelos teóricos da escolha pública?

Temos conseguido caminhar na direção da formação de uma nação mais coesa, menos desigual e mais justa, do ponto de vista da distribuição da renda e dos

recursos que, potencialmente, poderiam responder por parte da explicação da dinâmica de crescimento e desenvolvimento regional?

A compreensão do impacto das transferências do governo central sobre os governos locais, a renda *per capita* e outras variáveis, como corrupção, *rentseeking*, etc, é alvo de diversas linhas ou grupos de trabalhos e estudos que têm sido produzidos no âmbito da literatura sobre federalismo e sobre federalismo fiscal.

Antes de nos atermos a essa literatura, é preciso retomar as grandes indicações dadas pelo estudo do federalismo.

A gama de estudos desenvolvidos acerca do conhecido *flypapereffect*, em artigos e trabalhos publicados há pelo menos 20 anos, como os de Wyckoff (1988), Strumpf (1998) e Inman (2008), dominou parte da agenda da investigação dos efeitos da distribuição de receitas fiscais a governos subnacionais.

O *flypapereffect* nada mais é do que a diferença observada entre o aumento do gasto público decorrente das transferências federais para o ente subnacional e o aumento da renda *per capita* no local. Em outras palavras, o estudo do *flypapereffect* visa identificar os motivos pelos quais determinadas transferências geram um aumento de gasto público superior à evolução da renda *per capita*. O pressuposto desses estudos é a premissa de que os recursos redistribuídos deveriam promover o maior benefício possível ao cidadão, o que deveria estar refletido no comportamento *pari passu* da renda *per capita* em relação ao gasto arbitrado pelas jurisdições locais.

Explicações diversas para este efeito têm sido propostas e evidências empíricas dessa concentração dos recursos distribuídos em objetivos alheios à dinâmica de expansão da renda *per capita* igualmente têm sido encontradas. Destaca-se, apenas para ilustrar, a abordagem que Inman (2008) considera mais “promissora” para explicar o *flypapereffect*. Abordagem esta que está relacionada à consideração de que o *flypapereffect* não seria uma “anomalia”, mas o resultado do jogo político, das instituições, das preferências dos eleitores:

“Once viewed as an anomaly, the flypaper effect should now be seen as a reality of fiscal politics, and its study as an opportunity to fashion

central government transfer policies and intergovernmental fiscal institutions that better reflect citizen preferences for local public goods.”(INMAN, 2008, pp. 9 e 10, grifos nossos).

Nossa pesquisa, como já enunciado anteriormente, não se encontra propriamente neste escopo de trabalhos, uma vez que não buscaremos explicar possíveis distorções entre a decisão de alocação dos recursos originados nas transferências federais, em diferentes tipos de gastos públicos, e a renda *per capita*, mas os efeitos destas transferências sobre o processo de redução da desigualdade regional. Os problemas estão relacionados, mas engendram respostas distintas e, igualmente, abordagens distintas de avaliação empírica dos dados fiscais.

Nossas conclusões (seção 5), a partir da análise empírica apresentada nas seções 3 e 4, mostrarão algo importante a respeito da eficácia do FPE no processo de redução da disparidade interestadual de renda (medida pelo PIB *per capita*). Não permitirão, entretanto, avaliar se os efeitos positivos e/ou negativos encontrados estariam correlacionados a problemas de má alocação no âmbito local.

Queremos captar o quanto os mecanismos fiscais, com foco no FPE, têm sido capazes de fundamentar as estruturas do regime federalista e, portanto, de constituir arcabouço suficientemente eficaz para produzir os resultados preconizados pelos estudos sobre o tema. Nosso trabalho alinha-se à avaliação dos efeitos do federalismo sobre eficiência e *accountability*, mas é ainda mais específico, como já enunciamos na argumentação precedente. Queremos avaliar o impacto do federalismo brasileiro sobre a promoção de maior igualdade territorial, tendo em vista os instrumentos de equalização fiscal propostos, desde 1965-1967, pelos *policy makers*, políticos e formuladores do sistema tributário nacional.

O trabalho de Rodden (2004) e o trabalho de Mendes, Miranda & Cosio (2008) enquadram-se nas referências que estamos considerando como mais próximas do que pretendemos tomar como referência para nossos estudos empíricos ou com as quais julgamos que nosso estudo terá maior convergência, recordando-se a intenção de seguir o "caminho" proposto por Rodden (2004) e perseguido pelos recentes trabalhos de Arretche (2009 e 2010), Prado (2012) e Mendes, Miranda & Cosio (2008).

No caso de Mendes, Miranda & Cosio (2008), trata-se de um trabalho que define conceitos importantes, no campo das transferências intergovernamentais (não apenas o FPE), no Brasil, iniciando algumas tentativas de inferências estatísticas a respeito do poder explicativo do FPE em relação à evolução do IDH.

Rodden (2004), na conclusão de seu minucioso trabalho empírico, sugere uma linha tentaremos percorrer:

“An important further step is to recognize that decentralization over the last twenty years is not best understood as a clean transfer of fixed authority or resources from higher to lower level governments, or federalism as a fixed allocation of spheres of central and provincial autonomy. A more promising theoretical starting point is to analyze the causes and effects of shared and inter-twined fiscal, political, and policy authority.” (Rodden, 2004, p. 498, grifos nossos).

Em outras palavras, os desenvolvimentos teóricos indicavam, inicialmente, com clareza e contundência os resultados esperados do modelo federativo. O que os dados e a história mostraram, no entanto, não correspondeu, necessariamente, a tais expectativas.

Rodden (2004) – e, para o caso brasileiro, Mendes, Miranda & Cosia (2008) – indicam que o caminho adequado para entender os resultados e efeitos do federalismo sobre a renda, sobre a corrupção, a *accountability*, a transparência e a eficiência, é aquele que passa por testar, empiricamente, e observar a realidade, aplicando a teoria. É nesse sentido que nosso trabalho seguirá.

O trabalho de Arretche (2009), ao abordar a questão de como a aparente “retomada” de poder pelo centro, na década de 90, após a descentralização posta pela Constituição de 1988, estaria condicionada às próprias regras acordadas quando da aprovação da nova Carta, será crucial para complementar a análise que denominamos política ou institucional.

Para Arretche,

“Os formuladores da Constituição de 1988 combinaram ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Assim, formularam um desenho de Estado federativo em que os governos subnacionais têm responsabilidade pela execução de políticas públicas, mas autorizaram a União a legislar sobre suas ações.” (ARRETCHE, 2009 – p. 411. Grifos nossos).

Arretche (2009 e 2010) busca, na descrição do ambiente político-institucional e na análise a respeito da relevância destas relações para o jogo federativo, a resposta para a compreensão das especificidades do federalismo brasileiro.

Em contraposição à avaliação de Lamounier (1992), Mainwaring (1997), Abrucio & Samuels (1997), Abrucio (1998) e, mais recentemente, às conclusões de Weingast (2009), conforme supracitadas, a autora mostra que a descentralização ocorrida no bojo do processo de formulação e aprovação da nova Constituição, em 1988, não desencadeou a perda de poder por parte da União em favor de um suposto fortalecimento dos governos subnacionais e, em particular, dos estados. Não ocorreu o esperado desequilíbrio federativo e não se verificaram as expectativas mais pessimistas a respeito do processo de descentralização.

O federalismo brasileiro, bem ou mal, caminhou. Se os seus resultados foram positivos para o objetivo de promover maior igualdade regional e maior equalização de políticas públicas, nas regiões mais ricas e mais pobres, trata-se de questão secundária. Mas, o equilíbrio basilar e a possibilidade de constituir um sistema de representação funcional e duradouro.

De um lado, a elaboração de políticas públicas (*policydecision-making*) manteve-se distante das esferas estaduais e municipais, muito mais responsáveis pelo processo de execução (*policy-making*), ainda que os mecanismos de transferência de receitas fiscais arrecadadas centralmente tivessem proporcionado importante expansão das receitas, fato que merece especial atenção, à luz dos nossos propósitos. (ARRETCHE, 2010, pp. 595-597).

As transferências e os fundos constitucionais são variáveis centrais na análise do equilíbrio de poder entre governo central e governos regionais no federalismo

brasileiro. É crucial buscar identificar a efetividade dos fluxos compulsórios de receitas entrantes nos governos estaduais, através do FPE, considerando as regras do jogo postas pela nova Constituição. Ainda que a nova ordem jurídica, a partir de 1988, tivesse limitado o poder de veto dos governos locais e garantido a elevada participação da União em diversas das esferas de tomada de decisão no âmbito dos principais eixos de políticas públicas, ela consolidou os instrumentos de partilha de receitas fiscais. Eis a chave para a compreensão das especificidades do caso brasileiro, em contraposição aos efeitos potencialmente preconizados pelas teorias do federalismo, incluindo a chamada "segunda geração", conforme Weingast (2009).

Arretche (2010) pontua:

“Regras que vinculam as receitas dos governos subnacionais ao gasto em políticas específicas são um componente central das políticas federais de regulação das políticas descentralizadas. Elas limitam a autonomia decisória das unidades constituintes com relação à alocação de seus próprios recursos.” (ARRETCHÉ, 2010, p. 600).

Apesar dessa preservação de poder decisório, no poder central e, talvez, por conta dessa prerrogativa legada ao governo central, os processos de execução de políticas públicas estão concentrados nos governos estaduais e municipais. Adicionalmente, algum grau de discricionariedade, também na decisão de gastar, foi igualmente preservado no âmbito local, o que se deu por meio do reforço dos mecanismos compulsórios de partilha de receitas importantes arrecadadas pela União que, conforme a Constituição de 1988, pertencem a todos os entes federados. É algo sutil, aparentemente, mas que enleia uma diferença fulcral entre mera transferência de recurso realizada pela União, voluntariamente.

Arretche (2010) organiza as diferentes visões sobre o federalismo, de maneira a sistematizar o conhecimento construído até o presente. Tais distinções são propostas com vistas ao problema da "desigualdade de políticas entre as jurisdições" e à expectativa dos diferentes teóricos a respeito dos impactos do federalismo sobre esse âmbito. (ARRETCHÉ, 2010, p. 591).

Segundo Arretche (2010), é possível organizar o conhecimento desenvolvido sobre o federalismo em três grandes grupos:

a) o primeiro considera que federalismo e igualdade não coexistem, por definição, já que, nesta abordagem, o federalismo garante que, pela descentralização, as jurisdições locais competirão, tomarão decisões de políticas públicas distintas, umas das outras, de acordo com as características regionais e as demandas de cada comunidade, o que consolidará o antagonismo entre a possibilidade de ampliar a igualdade na execução e implementação de políticas públicas sob estados federativos, com Wildavsky (1984) sendo o expoente desta linha teórica;

b) o segundo grupo, sob a égide das teorias da escolha pública, considera que o governo central nunca seria eficiente na promoção de políticas redistributivas, por conta dos efeitos relacionados ao clientelismo ou, no termo correntemente utilizado pelos componentes deste grupo, à transformação dos recursos distribuídos em *pork barrel*, donde decorre a recomendação de que estados federativos limitem o poder do governo central, ao máximo, de tal sorte que os governos locais, com total autonomia, produziram um equilíbrio pautado na competição por contribuintes ricos, levando, igualmente, a um resultado em que a desigualdade seria um problema impossível de se contemplar na equação dos teóricos da escolha pública, como Buchanan (1995), e

c) finalmente, o terceiro grupo pode ser classificado como neoinstitucionalista histórico, acredita que é possível conciliar – não sem prejuízo à autonomia decisória (*policy decision-making*) dos governos locais – o objetivo de promover a redução das disparidades regionais à sustentação do estado federativo; neste grupo, estão: Obinger, Leibfried & Castles (2005). (ARRETCHE, 2010).

Obinger, Leibfried & Castles (2005) consolidam o argumento deste último conjunto de teorias e estudos que têm sido desenvolvidos à luz do entendimento de que não existe uma definição clara ou uma expectativa límpida e definitiva a respeito dos efeitos do federalismo no âmbito da igualdade territorial.

Os autores supracitados entendem que diferentes fatores ou condicionantes, de ordem institucional, histórica, social e política, definem o que esperar dos modelos

de estado federativo que se configuraram ao longo da História. Conforme Arretche (2010) pontua, há uma espécie de *trade-off* entre governo central forte e capacidade de execução e decisão a respeito das políticas públicas, nas jurisdições locais, que pode ser maior ou menor a depender das instituições específicas ou próprias de cada nação. (ARRETCHÉ, 2010; OBINGER, LEIBFRIED e CASTLES, 2005).

Entendemos que nosso trabalho enquadra-se nesta terceira linha de pesquisa. É preciso compreender o funcionamento dos mecanismos políticos, sociais e institucionais, mormente, vigentes em um estado federativo, para que se possa concluir algo a respeito das expectativas sobre os efeitos do federalismo na redução ou aumento da desigualdade territorial. (RODDEN, 2004).

Isto é, a compreensão do funcionamento de mecanismos do federalismo fiscal brasileiro, como os instrumentos de transferências de recursos da União para os estados e municípios, no bojo do FPE e do FPM, passa pelo desafio fundamental de compreender, simultaneamente, as leis, as "regras do jogo", as instituições políticas, sociais, fiscais e econômicas que alicerçaram a construção política do estado federativo brasileiro.

Adicionalmente, no tocante à eficácia desses mecanismos, claramente reforçados, em termos de volume de receita fiscal que passaram a abarcar, a partir de 1988, não consideramos, de antemão, que teria sido baixa, quando considerado o objetivo de promover maior equiparação entre os estados. A repartição de receitas fiscais que são arrecadadas pela Receita Federal, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda que, por sua vez, responde ao chefe do Executivo, no nível federal, poderá ter concebido efeitos positivos do ponto de vista do desenho e da execução de políticas públicas pelos governos locais e, em última análise, no que concerne à redução das disparidades regionais.

Para sanar a dúvida, é preciso ir aos dados e às constatações históricas, colhendo, *ex post*, evidências a respeito dos potenciais efeitos positivos ou negativos do modelo federativo vigente no Brasil, que combina um governo central forte, na arrecadação e formulação de políticas, com um sistema de execução de políticas públicas descentralizado.

Os recentes trabalhos de Prado (2012), de Ter-Minassian (2012) e o já mencionado estudo de Mendes, Miranda & Cosio (2008), são referências importantes às quais se juntará o trabalho em tela, a guisa de contribuição para a construção de arcabouços técnicos capazes de dar respostas mais específicas quanto aos efeitos do FPE sobre o processo de equiparação da renda per capita dos estados brasileiros ocorrida nos últimos 25 anos.

Prado (2012) conclui que as novas soluções a serem desenhadas para o FPE, com vistas à necessidade de dar respostas de maior fôlego para o problema do desenvolvimento equânime dos estados e para o problema de desigualdade de fluxos fiscais deveriam contemplar:

"No curto prazo (entendido como um período aproximado de cinco a dez anos), adoção de sistemas de equalização de receitas. No longo prazo, aquele em que for viável desenvolver os sistemas necessários, evolução para um sistema próximo ao australiano, mais compatível com as desigualdades de custos e necessidades entre as regiões brasileiras." (PRADO, 2012, pág. 132).

Ter-Minassian (2012), segue a mesma linha, recomendando os seguintes critérios para as regras de partilha das receitas do FPE:

"(...) os esforços de reformas futuras do sistema devem (...): a. tornar o sistema mais equitativo; b. simplificar e aumentar a sua transparência; c. garantir suficiente flexibilidade nas fórmulas de distribuição para acomodar as mudanças às situações relevantes das jurisdições subnacionais afetadas, ed. reduzir a sua sensibilidade cíclica." (TER-MINASSIAN, 2012, pág. 2, grifos nossos).

Na linha do que Rodden (2004) argumenta, não há como concluir algo de relevante a respeito dos efeitos do federalismo fiscal, de maneira geral. Há que se buscar metodologias que nos permitam descer ao nível dos países, do funcionamento de suas instituições e da análise empírica, lançando novas luzes sobre paradigmas teóricos, por vezes, muito distantes da realidade prática (RODDEN, 2004; ARRETCHE, 2010).

Nesse sentido, Stepan (1999), Riker (1975) e Lijphart (2011), em suas análises, pressupõem uma relação de necessária abdicação de poder, político e econômico (fiscal), por parte do governo central, em prol das jurisdições locais, na teorização sobre o federalismo e seus efeitos potenciais, que não necessariamente é válida para países com características institucionais distintas. No Brasil, por exemplo, optou-se por abdicar de poder político, em prol dos estados e municípios, mas foram mantidas prerrogativas importantíssimas sob as "rédeas" do governo central. As transferências obrigatórias amenizam, de um lado, a ausência de poder econômico, fiscal, tributário e, portanto, de decisão sobre a realização de políticas públicas, mas seu efeito nesse sentido precisa ser mais bem testado.

De acordo com Arretche (2009), os formuladores da Constituição de 1988 não garantiram mecanismos capazes de reduzir o poder central em prol dos governos locais. Ao contrário, a nova ordem jurídica preservou a capacidade da União de legislar a respeito de políticas públicas que seriam, em boa medida, executadas pelos estados e municípios, ainda que não desenhadas por eles.

A aprovação de regras que dificultassem a atuação da União, no sentido de evitar alterações nas "regras do jogo" contrárias ao interesse dos governos subnacionais, não foi perseguida pelos formuladores da nova Carta Constitucional. Ora, a "facilidade" com que se implementaram mudanças restritivas, do ponto de vista orçamentário e fiscal, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), deve-se, em grande medida, a essa configuração institucional definida em 1988. Teria sido gratuita a abdicação de prerrogativas tão importantes? (ARRETCHÉ, 2009).

Parece-nos muito mais o resultado de equilíbrio de um jogo com estratégias bem definidas, de um lado e de outro: o governo central pretendia manter a coesão e garantir instrumentos para promover políticas capazes de fomentar o crescimento e o desenvolvimento, enquanto os estados e municípios buscavam, igualmente, garantir instrumentos para promover suas próprias políticas. A solução foi a adoção de mecanismos de transferências fiscais obrigatórias em maior volume, centralização de prerrogativas do tipo *policy decision-making* e delegação da execução aos governos locais.

Se não é possível afirmar que o estado federativo brasileiro funciona, porque tem um governo central forte, é plausível, minimamente, considerar que a preservação de tal poder centralizado, no que tange ao desenho políticas públicas, à responsabilidade pelo maior potencial de arrecadação fiscal e à definição das regras fundamentais a balizar a execução de políticas públicas, pelas jurisdições locais, foi promovida, em 1988, pela confluência de interesses locais ou regionais, chamemos assim, que tiveram a oportunidade de lutar por restrições maiores à instituição de um poder central forte.

Assim, não é racional supor que, de bom grado, estados e municípios, devidamente representados nos parlamentares constituintes que defendiam arduamente suas bandeiras, em 1987/1988, teriam aberto mão de prerrogativas como as acima mencionadas. Trata-se de um equilíbrio construído politicamente, com ganhos e perdas para ambos os lados que, para os fins deste trabalho, dentre os diversos outros desdobramentos acima tangenciados, fortaleceu o mecanismo de partilha de receitas arrecadas pela União, com os estados - o FPE.

Na próxima seção, discutiremos as regras do fundo, sua evolução histórica e os condicionantes políticos e conjunturais que levaram à sua concepção, em 1965-1967 e, ao longo dos anos que se seguiram, permitiram que fosse fortalecido com maior quinhão do IR e do IPI. Debateremos, ainda, as expectativas dos idealizadores do FPE, quando de sua criação e alteração (principal), em 1988/1989 (culminando na aprovação da Lei Complementar nº 62, de 1989).

## **2.2. Histórico do fundo: 1966 a 2011**

Nesta seção, no primeiro tópico, abordaremos as características do FPE, seu funcionamento, regras e evolução, desde que foi concebido. Uma cartilha produzida e divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, além de dados do IPEADATA, séries históricas, legislação e outros serão o subsídio para realização do objetivo proposto.

Em seguida, resgataremos, com base em um documento da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, cujo início dos trabalhos se deu em 1963, e em

depoimentos colhidos do ex-ministro Mailson da Nóbrega, parte da história relevante para compreender as motivações que levaram à consolidação do FPE como importante mecanismo do federalismo fiscal brasileiro.

### 2.2.1. O FPE em números

No Brasil, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (CTN - Código Tributário Nacional), instituiu o Fundo de Participação dos Estados (FPE), com 10% do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sendo destinados a este fundo. O restante dividia-se nas seguintes proporções: 80% ficavam com a União e 10% eram direcionados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em 1966, estes dois impostos representavam 5,7% do PIB (dados do IPEADATA), sendo que o quinhão do FPE era distribuído entre os Estados de acordo com as seguintes regras (conforme lei supracitada):

- a.) 5% proporcionalmente à superfície de cada entidade participante;
- b.) 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, que era a resultante do produto do “fator representativo da população” pelo “fator representativo do inverso da renda per capita” de cada entidade participante, sendo ambos definidos nos quadros 1 e 2 extraídos da mesma lei.

Percentagem 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

**Quadro 1: Fator representativo da população. Fonte: Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.**

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

**Quadro 2: Fator representativo do inverso da renda per capita. Fonte: Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Obs.: O índice relativo à renda per capita de cada entidade participante era definido tomando-se como 100 (cem) a renda per capita média do País.**

Ao longo dos anos, até 1988, quando foram definidos os novos percentuais de distribuição do IR e do IPI, para o FPE, houve uma série de alterações nessa regra específica e importante, conforme se pode apurar na "Cartilha do FPE", publicação divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em seu site institucional.

A tabela a seguir, extraída do documento, sistematiza as alterações e as relaciona com a legislação competente, indicando a vigência dos diferentes percentuais.

<b>Legislação</b>	<b>Porcentual do IR e do IPI destinado ao FPE</b>	<b>Vigência</b>
<b>Código Tributário Nacional (1966)</b>	10,0	1967-1968
<b>Ato Complementar 40/1968</b>	5,0	1969-1975
<b>Emenda Constitucional 5/1975</b>	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979-1980
<b>Emenda Constitucional 17/1980</b>	10,0	1981
	10,5	1982-1983
<b>Emenda Constitucional 23/1983</b>	12,5	1984
	14,0	1985
<b>Emenda Constitucional 27/1985</b>	14,0	1985/1988
<b>Constituição Federal de 1988</b>	18,0	1988 - a partir da promulgação da Constituição
	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
	20,5	1992
	21,5	a partir de 1993

**Quadro 3: Evolução dos percentuais de distribuição dos recursos do FPE. Fonte: Cartilha do FPE. Secretaria do Tesouro Nacional.**

Posteriormente, estabeleceu-se uma nova regra para o FPE, com a Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989, que fixou coeficientes rígidos para o fundo (quadro 4).

Estado	Região	Coefficientes do FPE
BA	NE	9,3962
CE	NE	7,3369
MA	NE	7,2182
PE	NE	6,9002
PA	NE	6,1120
PB	NE	4,7889
MG	SE	4,4545
TO	NE	4,3400
PI	NE	4,3214
RN	NE	4,1779
AL	NE	4,1601
SE	NE	4,1553
AC	N	3,4210
AP	N	3,4120
PR	S	2,8832
GO	CO	2,8431
RO	N	2,8156
AM	N	2,7904
RR	N	2,4807
RS	S	2,3548
MT	CO	2,3079
RJ	SE	1,5277
ES	SE	1,5000
MS	CO	1,3320
SC	S	1,2798
SP	SE	1,0000
DF	CO	0,6902

**Quadro 4: Tabela do FPE aprovada pela Lei Complementar nº 62, de 1989.**

**Fonte: Lei Complementar nº 62, de 1989.**

A vigência da nova tabela deveria terminar depois de dois anos, o que não ocorreu até hoje, de maneira que os coeficientes utilizados para distribuição dos recursos do FPE continuam os mesmos, sem qualquer reajuste, diferentemente do que ocorreu no caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é distribuído por uma regra baseada no inverso da renda *per capita*.

Essa é a motivação central para que alguns estados tenham demandado o Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito da constitucionalidade da regra pautada na referida Lei Complementar, que deveria valer por apenas dois anos. O STF, como se

sabe, definiu um prazo para alteração da regra de partilha, que não foi cumprido (dezembro de 2012). A data final foi prorrogada por mais 5 meses.

Considerando-se os percentuais recebidos por região, a partir dos coeficientes estaduais apresentados no quadro 3, podem-se construir os quadros 5, 6 e 7, conforme abaixo apresentados, a fim de comparar os percentuais regionais às características populacionais, ao PIB *per capita* e ao PIB total por estado, respectivamente, em 1989 e em 2010<sup>1</sup>:

	Percentuais por Região	População por Região (1991)	% do Total-Brasil	População por Região (2010)	% do Total-Brasil
NE	62,9%	42.497.540	28,9%	53.081.950	27,8%
N	14,9%	10.030.556	6,8%	15.864.454	8,3%
SE	10,1%	62.740.401	42,7%	80.364.410	42,1%
CO	7,2%	9.427.601	6,4%	14.058.094	7,4%
S	6,5%	22.129.377	15,1%	27.386.891	14,4%
<b>Total-Brasil</b>	<b>100,0%</b>	<b>146.825.475</b>	<b>100,0%</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100,0%</b>

**Quadro 5: Distribuição regional do FPE e dados populacionais por região.**

**Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.**

	Percentuais por Região	PIB per capita em R\$ (mil) de 2000 - 1989	% do PIB per capita Total-Brasil	PIB per capita em R\$ (mil) de 2000 - 2009	% do PIB per capita Total-Brasil
NE	62,9%	3.046	47,0%	3.944	49,4%
N	14,9%	5.216	80,5%	5.131	64,3%
SE	10,1%	9.950	153,5%	10.695	134,0%
CO	7,2%	5.353	82,6%	10.800	135,3%
S	6,5%	8.842	136,4%	9.332	116,9%
<b>Total-Brasil</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.481</b>	<b>100,0%</b>	<b>7.981</b>	<b>100,0%</b>

**Quadro 6: Distribuição regional do FPE e dados de PIB *per capita* por região.**

**Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.**

<sup>1</sup> Para os dados populacionais, consideramos 1990, em lugar de 1989, por não haver a informação censitária para o ano de interesse. Além disso, para os dados de PIB *per capita* e para o PIB estadual, a preços de 2000, consideramos 2009, por ser a última informação disponibilizada pelo Ipeadata.

	Percentuais por Região	PIB estadual - em R\$ (milhões) de 2000 - 1989	% do PIB Total-Brasil	PIB estadual - em R\$ (milhões) de 2000 - 2009	% do PIB Total-Brasil
NE	62,9%	128.081	12,3%	211.381	13,5%
N	14,9%	51.283	4,9%	78.815	5,0%
SE	10,1%	617.888	59,4%	865.406	55,3%
CO	7,2%	49.647	4,8%	150.073	9,6%
S	6,5%	194.076	18,6%	258.679	16,5%
<b>Total-Brasil</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.040.975</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.564.355</b>	<b>100,0%</b>

**Quadro 7: Distribuição regional do FPE e dados de PIB estadual por região.**

**Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.**

Os quadros acima são úteis, essencialmente, para mostrar que a regra definida em 1989, apesar de defasada, dadas as mudanças populacionais e econômicas observadas no período, garantia e continua a garantir a distribuição das maiores parcelas do FPE para as regiões mais pobres, com um diferencial positivo para as regiões que, além de mais pobres, eram e são também mais populosas (caso típico do Nordeste).

Em outras palavras, observando-se as colunas do quadro 7, é possível notar que a soma das participações do PIB das regiões mais ricas (Sul e Sudeste) no PIB do Brasil e a soma das participações do PIB das regiões mais pobres (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) no PIB do Brasil é inversamente proporcional às fatias distribuídas do FPE a cada um dos grupos.

As regiões Sul e Sudeste respondiam, em 1989, por 78% do PIB brasileiro e recebiam, juntas, 15% dos recursos do FPE, pela "nova" regra, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste respondiam por 22% do PIB total e recebiam 85% do FPE. Em 2009, as regiões ricas respondiam por 71,9% do PIB total e recebiam os mesmos 15%, dado que a regra não se alterou, no período, enquanto as regiões pobres respondiam por 28,1% do PIB total e continuavam a receber os mesmos 85% em recursos do IR e do IPI direcionados ao FPE.

Essa análise inicial dos dados da evolução econômica dos estados, portanto, nos permite sustentar que, mesmo na presença de uma regra sub-ótima, isto é, que não

se adequou às mudanças sociais e econômicas ocorridas em cada região e em cada estado, foi possível garantir um critério que preservou, claramente, o princípio de que os mais pobres deveriam receber mais.

Destarte, garantiu-se, no bojo do FPE, que as regiões mais ricas transfeririam, ao fim e ao cabo, por meio da centralização do processo na União – que compulsória e rigorosamente seguiu partilhando as receitas do IR e do IPI – boa parte de suas receitas fiscais às regiões menos favorecidas. Promoveu-se um mecanismo que, efetivamente, permitiu amenizar as disparidades fiscais e tributárias decorrentes dos graus extremamente distintos de desenvolvimento econômico observados em cada grupo de estados e/ou regiões.

Em 1989, o total arrecadado em IPI e IR, conforme dados do IPEADATA, passara a representar 6,9% do PIB, ante 5,7% do PIB em 1966. Durante bom tempo, estes dois tributos representaram a parte central das receitas arrecadadas.

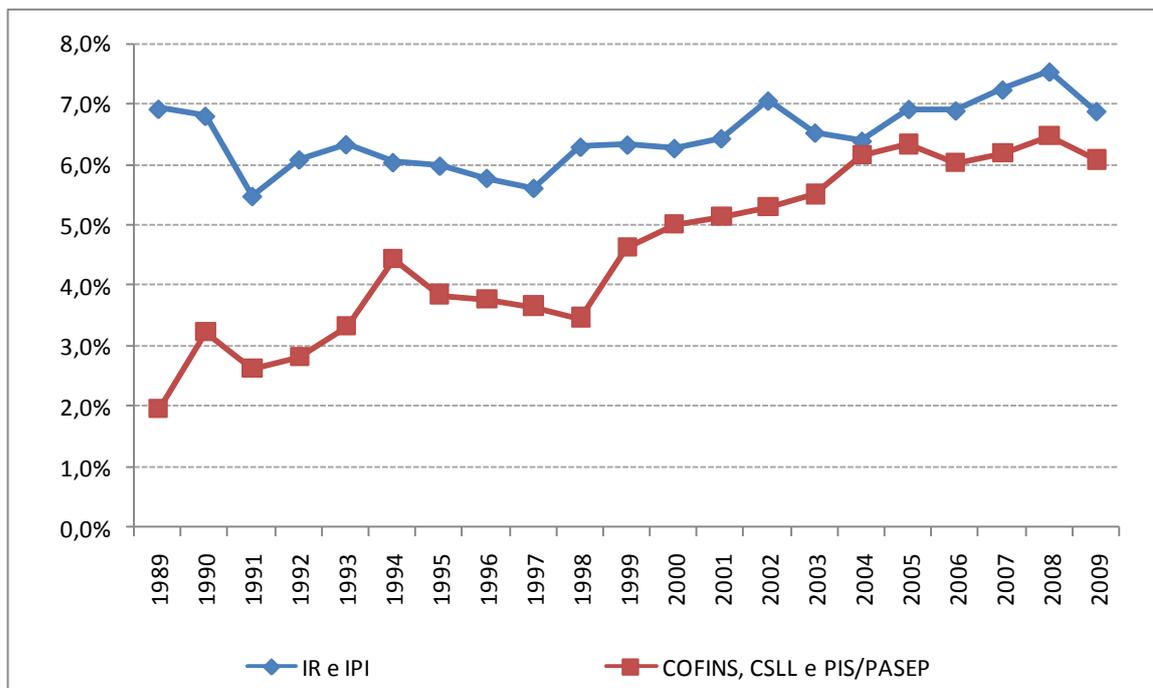
Além disso, os percentuais partilhados, entre 1966 e 2009, alteraram-se de maneira significativa. Inicialmente, partilhavam-se apenas 20% da arrecadação dos dois impostos com os demais entes federados, sendo 10% equivalentes ao FPE e, atualmente, partilham-se 45% do IR e do IPI. Isto é, além do crescimento da arrecadação destes dois impostos, os percentuais de distribuição cresceram e ampliaram, portanto, os recursos recebidos pelos estados e municípios, através do FPE e do FPM. Vale mencionar, ainda, que dos 20% partilhados, 50% deveria destinar-se a despesas de capital, isto é, vinculou-se o destino do recurso partilhado, o que restringia, em parte, a discricionariedade dos governos estaduais e municipais. Hoje, todavia, os 45% partilhados não possuem qualquer vinculação.

No caso dos estados, portanto, pode-se inferir, sem perda de informação, que a independência fiscal, ao longo dos 46 anos de existência do FPE, e observando-se unicamente esse quesito, ampliou-se de 5% para 45%, o que se torna mais relevante quando nos lembramos da dinâmica crescente, em relação ao PIB, dos totais sobre os quais se aplicam os percentuais mencionados.

Ocorre que a criação de novas contribuições sociais e a utilização deste mecanismo para ampliar a arrecadação, por parte da União - uma vez que as contribuições não

entrariam no “bolo” a ser partilhado com os estados e municípios, já que apenas o IR e o IPI pertenciam, pela Constituição, a todos os entes federados, mas não as contribuições - conduziram a uma expansão, nos últimos 20 anos, das receitas advindas da Contribuição para o “Finsocial” (depois denominada COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e do PIS/PASEP e a uma desaceleração no movimento de alta observado no período 1966-1989.

A soma destas três contribuições grandes contribuições, em 1989, representava cerca de 2% do PIB e o total de “IPI + IR” representava 6,9% do PIB. Ao final de 2009, “IPI + IR” seguiram no mesmo patamar, enquanto as contribuições haviam atingido a casa de 6,0% do PIB (gráfico 1).



**Gráfico 1: Evolução da arrecadação de IPI, IR, COFINS, CSLL e PIS/PASEP (% do PIB). Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.**

Esse fato é curioso e demanda uma explicação para além da evolução das séries fiscais a fim de compreendermos a lógica política que manteve os estados e municípios “acomodados” diante da evidente expansão das contribuições. Provavelmente, as demandas dos estados e municípios foram sendo contempladas pela elevação dos percentuais de partilha dos fundos de participação. Como já

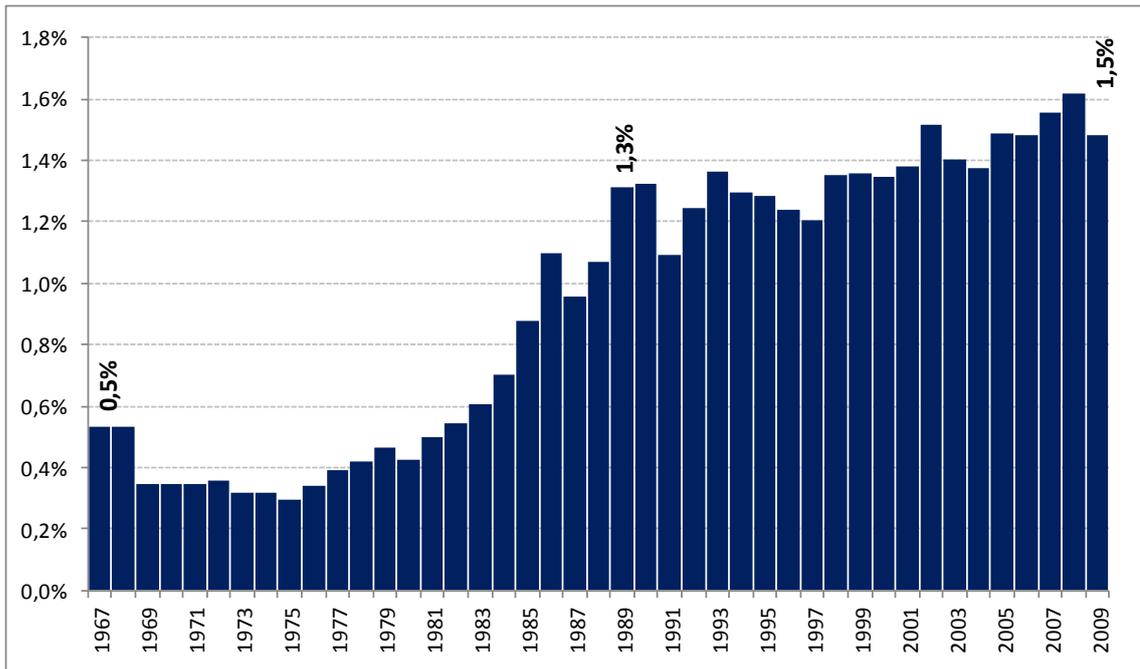
mencionado, a receita, em % do PIB, cresceu pouco, entre 1989 e 2009, mas a participação no bolo tributado do IR e do IPI passara a ser de 45% ante aos 10% quando da criação dos fundos.

Vale lembrar que, além dos 45%, que se dividem em: 21,5% (FPE) e 23,5% (FPM), há ainda 3% de recursos do IR e do IPI que são partilhados com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio dos fundos, respectivamente, FNO, FNE e FCO. A Constituição de 1988 garantiu esses percentuais e, em 2007, a Emenda nº 55 aumentou em mais 1% o quinhão do FPM.

#### **2.2.1.1. A série do FPE desde 1966**

Neste tópico, pretendemos calcular a evolução da série do FPE, desde 1966, com base nos dados da Cartilha do FPE e nas séries de IR e IPI divulgadas pelo IPEADATA para o período em tela. Aplicando os percentuais do quadro 3 à evolução da série histórica composta pelas receitas do IR e do IPI, em % do PIB, chegaremos a um total partilhado, com os estados, em 1967, da ordem de 0,5% do PIB, que evoluiu para os atuais 1,5% do PIB.

Para fins de comparação, o volume representa cerca de 50% do total em investimentos, conforme medidos pela formação bruta de capital fixo da administração, dado divulgado pelo IBGE. Trata-se de receita extremamente relevante, portanto, para os estados, independentemente dos resultados que apresentaremos nas seções seguintes, em particular, dos resultados da partilha compulsória de recursos sobre a desigualdade interestadual e intraestadual. O gráfico 2, abaixo, traz a série histórica do FPE.



**Gráfico 2: Evolução histórica dos recursos partilhados no bojo do FPE (% do PIB). Fonte: IPEADATA e Cartilha do FPE (Secretaria do Tesouro Nacional).  
Elaboração própria.**

### 2.2.2. A visão que originou e consolidou os fundos de participação

A respeito da motivação que enleou a criação do FPE e seu posterior fortalecimento, em 1988/1989, recorreremos ao depoimento do ex-ministro da Fazenda, no governo Sarney, Mailson da Nóbrega, que estava à frente da pasta no momento da aprovação da Lei Complementar nº 1989, e participou de diversos momentos importantes para a definição das questões fiscais e tributárias da nova Constituição. Ele opina sobre a questão, nos seguintes termos, conforme entrevista que nos foi concedida para os fins de elaboração desta seção do presente trabalho:

"(...) Acho muito pouco provável que isso (a redução das disparidades regionais) tenha acontecido (como resultado da distribuição de recursos por meio do FPE). Essa era a visão dos parlamentares (...), especialmente dos deputados e senadores das regiões menos desenvolvidas e, em particular, os do Nordeste."– Mailson da Nóbrega.

Em outras palavras, é possível inferirmos, desta declaração, que estava claramente presente, naquele momento de expansão e redefinição do funcionamento dos fundos de participação, na visão dos constituintes de 1988, a ideia de que seria a maior equalização fiscal a responsável pela promoção do desenvolvimento dos estados mais pobres. A expectativa, a julgar pelo depoimento de Mailson da Nóbrega, era muito clara, principalmente por parte dos representantes da região Nordeste:

"Eles diziam: 'pela primeira vez, temos um presidente nordestino, então esta é a hora de agir para promover o desenvolvimento do Nordeste'. E essa promoção de desenvolvimento era mandar dinheiro para os estados e municípios." <sup>2</sup> – Mailson da Nóbrega.

O depoimento do ex-ministro indica que as expectativas com o fortalecimento do FPE, em 1988, estavam muito próximas das ideias contidas na sua concepção, em 1966.

A informação sobre aquele período pode ser obtida no próprio documento sobre a reforma tributária organizado pela "Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda", cujos trabalhos tiveram início em outubro de 1963, tendo sido distribuído, em maio de 1966, um documento sobre a "Reforma Tributária Nacional", a 17ª publicação da comissão que, como se sabe, fora sediada na Fundação Getúlio Vargas, sob a coordenação, dentre outros, de seu então presidente, Luiz Simões Lopes.

A publicação nº 17 da Comissão de Reforma Tributária do Ministério da Fazenda traz, ao início do documento, o objetivo pretendido com a divulgação das informações a respeito do processo que culminou na aprovação da Emenda nº 18, isto é, na alteração legal do Sistema Tributário Nacional:

"Ao reunir na presente publicação o texto promulgado e os documentos preliminares acima referidos, a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda tem em mira dois objetivos: primeiro, registrar as diferentes etapas por que passou o projeto, culminando, finalmente, na reforma tributária nacional; segundo, contribuir para os

---

<sup>2</sup> Depoimento colhido pelo autor em entrevista gravada, no dia 18 de setembro de 2012, com Mailson Ferreira da Nóbrega.

trabalhos ainda necessários à sua implementação." (Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, publicação nº 17, pág.XII).

É em meio a esses debates e formulações propostas pela referida comissão, nos anos 1960, que teve origem a ideia do FPE, isto é, a ideia de partilhar receitas em prol do desenvolvimento regional integrado e da equalização de receitas fiscais, com base no que já era realizado no bojo da distribuição de receitas aos municípios, conforme previa a Constituição de 1946.

Mais do que isso, a ideia alimentada, à época, não era tornar os entes federados dependentes uns dos outros, isto é, não era transformar os estados e municípios em entes federados menores, dependentes da União e de sua decisão de partilhar receitas. Ao contrário, pretendiam, com os fundos de participação, ampliar a independência dos governos locais. Diz o documento supracitado produzido pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, em seu Anexo I, que traz o primeiro relatório elaborado pela comissão, na seção de nº 4, que aborda as "distribuições de receitas tributárias":

"Os princípios básicos que orientaram a Comissão neste aspecto fundamental do seu trabalho já foram indicados no primeiro capítulo (...). Cabe apenas lembrar, agora, que a Comissão procurou tratar o assunto em forma compatível com o caráter nacional do sistema tributário, em lugar de simplesmente atribuir a alguns governos, participações mais ou menos empíricas no produto de impostos de outros. Reflexo formal dessa preocupação é a própria terminologia adotada, que fala em 'distribuições' de receitas tributárias, afastando a expressão usual 'participações na arrecadação', que por si só já envolve uma ideia de subordinação ou dependência, incompatível com a paridade política e jurídica que é a própria base do regime federativo." (Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, publicação nº 17, pág. 54).

Na mensagem de "Exposições de motivos do Ministro da Fazenda" que, à época, era Octávio Gouveia de Bulhões, identificam-se as motivações maiores que conduziram à criação do FPE, com destaque à explicação dada pelo ministro a respeito da necessidade de compensar os estados e municípios em relação às

perdas nas quais iriam incorrer por conta da eliminação de impostos contida na proposta de emenda à Constituição, com vistas à racionalização do sistema tributário nacional. Explica Gouveia de Bulhões:

"Em um regime de desenvolvimento equilibrado, cuja segurança econômico-social é mantida pela estabilidade monetária, cabe ao imposto de renda o papel decisivo de esteio da arrecadação fiscal. É um imposto que além de captar receita adequada para os cofres públicos, é capaz, graças à flexibilidade de sua incidência, de promover a expansão econômica e corrigir as desigualdades da distribuição da renda social entre os indivíduos e entre as regiões do País." (Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, publicação nº 17, pág. 135, grifos nossos).

A grande motivação da criação do FPE era a redução das disparidades regionais, das desigualdades sociais e dos desequilíbrios federativos, de maneira geral, com os quais o Brasil convivia, dada a complexidade do sistema tributário, que funcionava de maneira pouco racional, pautada em tributos múltiplos sobre a mesma base, quando a estratégia mais eficiente seria concentrar na União a arrecadação de impostos sobre a renda e consumo, na linha do que defenderam a Comissão e o Ministério da Fazenda, a fim de ampliar as receitas e promover o desenvolvimento integrado.

Não ficou claro, entretanto, até aqui, como essa promoção mais integrada do desenvolvimento regional poderia ser engendrada pelo sistema de partilha de receitas, dado que haveria uma efetiva perda de autonomia com a eliminação de prerrogativas de tributação, do lado dos estados e municípios e, em seu lugar, compensada pela distribuição automática de recursos arrecadados de maneira centralizada. Parece-nos que a chave para compreender a lógica de toda a proposta de alteração do sistema tributário nacional, conforme os trabalhos ora mencionados, está na lógica exposta por Gouveia de Bulhões ao dissertar sobre as disparidades do sistema produtivo nacional.

A desigualdade era o embrião de todo o problema refletido no irracional sistema tributário vigente. Atacá-la parecia ser o caminho para promover, por meio da centralização da arrecadação fiscal e da eliminação de custos de transação, para os

contribuintes, bem como através do direcionamento equilibrado e justo, social e economicamente, das receitas, para os estados e municípios, o desenvolvimento nacional.

Este último trecho selecionado da exposição de motivos de Gouveia de Bulhões deixa bem explícita a lógica do argumento e a preocupação da comissão, da qual ele dizia comungar, evidenciando a motivação da criação de um fundo de partilha de receitas baseado em critérios que levassem em conta as disparidades regionais e individuais presentes em no Brasil dos anos 1960:

"Se a renda nacional tivesse formação mais uniforme em nosso País, a participação da receita segundo a arrecadação local seria suficiente. Mas, ao contrário, a formação do produto nacional é fortemente concentrada na região Centro-Sul. As grandes empresas e fábricas estão sediadas nos Estados de São Paulo e Guanabara. As maiores fábricas estão, igualmente, localizadas nesses dois Estados. Caso prevalecesse exclusivamente o critério da distribuição da receita tributária segundo a arrecadação local, os Estados de São Paulo e seus Municípios e o Estado da Guanabara ficariam excessivamente aquinhoados e muito mal assistidos grande número de Estados e Municípios. Ainda mais. Daqui por diante, haveria enorme rivalidade para a localização de fábricas ou matrizes de grandes empresas para efeito da participação do imposto de consumo e do imposto de renda. Esses dois fatos preocuparam consideravelmente a Comissão, motivo porque propôs, com sabedoria, que se constituísse um fundo a ser distribuído aos Estados e Municípios, segundo as determinações de uma lei complementar." (Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, publicação nº 17, pp. 136-137, grifos nossos).

Destarte, ficou muito clara para nós a motivação da criação do FPE e da ampliação das receitas partilhadas com os municípios, tendo em vista critérios que não viessem a reforçar as desigualdades regionais, mas que, em lugar disso, pudessem dar conta de duas metas fundamentais:

- a) equalizar as receitas de modo a evitar a guerra por contribuintes, criando para isso uma regra de partilha de receitas com base em critérios que ultrapassassem o tamanho da arrecadação local, isto é, da receita gerada em cada jurisdição e
- b) criar mecanismos transparentes de direcionamento automático dos recursos, de modo a garantir e preservar a autonomia dos estados e municípios, mas vinculando parte das receitas distribuídas a gastos relacionados a investimentos, sempre com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico integrado.

Uma vez compreendidas as motivações da concepção do FPE ou, minimamente, parte delas, incluindo a manutenção e o reforço conferido ao fundo, em 1988/1989, podemos sistematizar de maneira mais clara nossa questão básica.

Em verdade, pretendemos mostrar de que forma a organização do sistema tributário, fundamentalmente, sob dois grandes princípios, que podem ser resumidos em dois binômios – "eficiência e centralização da arrecadação fiscal" e "partilha de receitas e desenvolvimento nacional integrado" – teria sido eficiente para promover a preconizada redução de disparidades regionais e/ou individuais e promover um crescimento mais equânime entre as diferentes economias que conviviam e ainda convivem em nosso País.

Nossa questão básica– “compreender o efeito do FPE na redução das disparidades regionais”– será respondida, portanto, à luz desses pontos coletados da evidência histórica do processo constitutivo do FPE.

É possível entender, de maneira mais clara, que desde a concepção do FPE, já havia o diagnóstico de que o desenvolvimento econômico integrado e menos desigual poderia ser promovido por meio de um sistema tributário mais racional, sim, mas igualmente mais capacitado a garantir fluxos de receitas elevados às regiões não agraciadas com a presença de indústria sólida e a geração de riqueza e renda crescentes. Tal diagnóstico continuou a ser alimentado, até 1988 e, como vimos nas declarações de protagonistas deste processo mencionadas na introdução deste trabalho, continua a ser até hoje.

A ideia é que os estados pobres apenas progredirão quando os estados ricos abrirem mão de receitas fiscais em favor dos primeiros. Trata-se, a nosso ver, de

uma visão distorcida daquela apresentada por Gouveia de Bulhões, quando da apresentação da Reforma Tributária de 1965/1966, aprovada no bojo da Emenda nº 18 à Constituição de 1946.

Em verdade, o objetivo da partilha de receita era dar condições para que os estados pudessem ter fluxos de receitas minimamente equalizados entre si. O desenvolvimento econômico integrado, neste novo ambiente, teria mais condições de emergir, como consequência, dentre outros fatores, de um processo eminentemente pautado na redistribuição de receitas arrecadas centralmente, que, por sua vez, sustentar-se-ia de maneira mais profícua e sólida, tanto maior fosse a eficiência das instituições políticas do poder central em garantir a autonomia e a independência dos demais entes federados.

Tudo isso, finalmente, e não menos importante, sem que se perdesse de vista o objetivo de manter sob a tutela do poder central o controle dos principais eixos da política tributária, chamemos assim. Estava definida, assim, no seio da reformulação do sistema tributário nacional, ao início do período ditatorial, a base do estado federativo brasileiro hodierno.

Contemplava-se, nos trabalhos da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, a necessidade de manter um elevado poder discricionário da União para arbitrar sobre a construção e a formulação de políticas públicas (*policy decision-making*) em prol do crescimento econômico e da estabilidade monetária, conforme exposição de motivos do ministro Gouveia Bulhões. Alertava-se, ainda, para a importância de manter a autonomia fiscal dos governos estaduais e municipais, mas em paralelo à ampliação da eficiência do sistema tributário.

Tal equação apenas fecharia com a atenção devidamente conferida ao mecanismo de transferências obrigatórias, primordialmente, por meio da criação de um novo fundo de partilha de receitas, agora incluindo os estados, e não apenas os municípios como beneficiários das transferências, já que também eles saíam perdendo com a eliminação de tributos preconizada pelos reformistas.

O FPE é a variável que permite equacionar todos os objetivos enunciados, à época, e que acabou permitindo, mais uma vez, em 1988, equacionar os pleitos dos estados (e municípios, com o FPM), quando de sua ratificação e ampliação.

Resta-nos, agora, investigar sua eficácia no processo de redução das disparidades regionais e, portanto, seu papel no desafio de criar as condições necessárias ao desenvolvimento econômico integrado do País.

### **3. METODOLOGIA DE ANÁLISE DO PAPEL DO FPE**

Há alguns caminhos possíveis para avaliar o papel do FPE no processo de redução da desigualdade regional. Uma estratégia seria comparar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos estados, hoje e há 20 anos, investigando a possível correlação ou causalidade, com sorte, entre estados que receberam mais recursos através do fundo e estados com maior IDH. Outra formulação possível para o problema, na mesma linha da primeira formulação: a redução de desigualdade, medida pelo Índice de Gini, por estado, está relacionada ao processo de expansão dos recursos distribuídos pelo FPE?

E, finalmente, um segundo tipo de questão poderia ser proposto: a redução de desigualdade entre as unidades da federação, se observada, tem alguma explicação fundamentada nos mecanismos de distribuição de receitas via FPE?

As duas primeiras formulações nos remetem ao último tópico da seção anterior, onde registramos as preocupações dos reformistas da década de 60, que tinham em mente a necessidade de reduzir as desigualdades entre "indivíduos", bem como as disparidades "regionais", nos termos colocados pelo ministro Gouveia de Bulhões. Será que o FPE teria assumido algum papel em um dos dois processos, pelo menos? Teria sido eficiente para reduzir as desigualdades interestaduais e/ou intraestaduais?

O foco de nossa análise empírica, assim, será caminhar por esses dois grandes questionamentos derivados da nossa questão básica, apresentando, inicialmente, evidências e regressões simples com base nos dados coletados e, em seguida, um modelo mais avançado, que poderá ser útil para contemplar o problema que se configurou ao longo de nossas considerações, até aqui: a análise de dados em painel.

#### **3.1. Algumas evidências iniciais**

Nesta seção, apresentaremos algumas evidências iniciais, aprofundando a análise a partir dos dois caminhos possíveis para compreender o papel do FPE, conforme

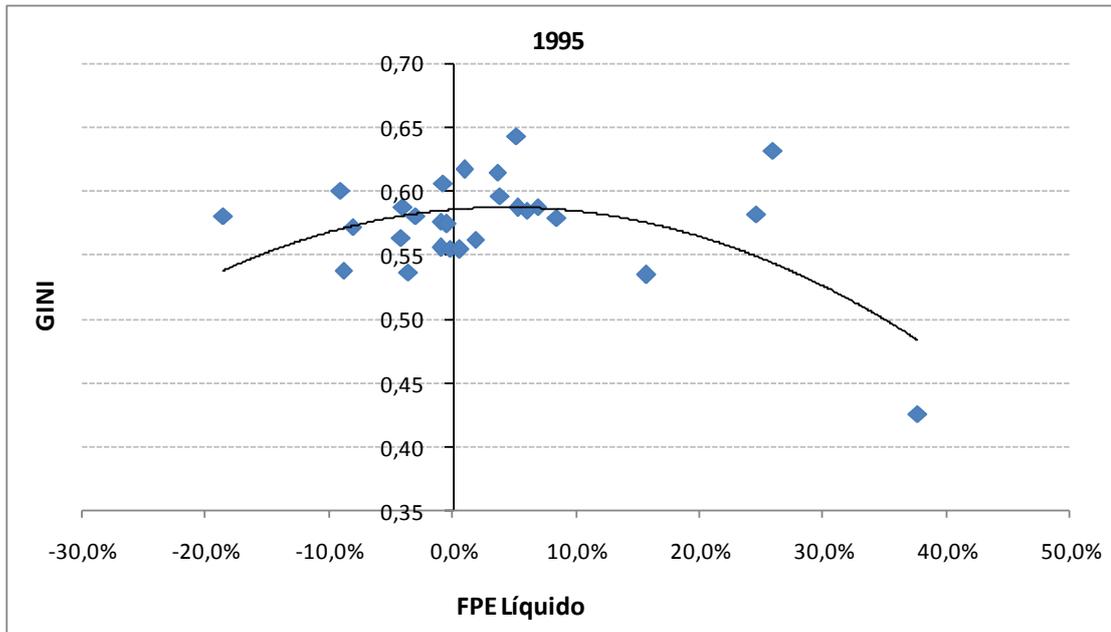
acabamos de enunciar. Em resumo: o quão importante teria sido esse instrumento de partilha de recursos fiscais para o processo de redução de desigualdade regional ou no nível dos indivíduos?

O horizonte temporal da nossa análise quantitativa foi fixado entre 1985 e 2009, conforme dados disponíveis para as variáveis explicativas e demais controles a serem utilizados no painel.

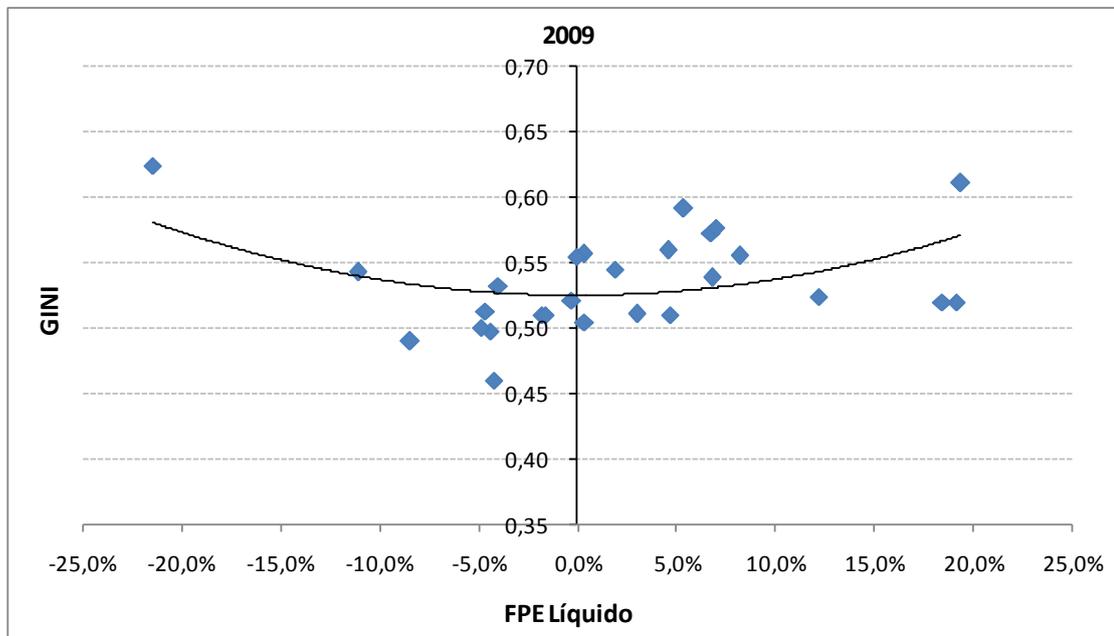
Inicialmente, entretanto, propomos alguns exercícios preliminares, com dados coletados em um primeiro esforço analítico, que nos guiaram para os exercícios finais, conforme explicitados nas próximas seções.

Esses primeiros resultados, com dados de 1995 e 2009, podem ser observados nos gráficos 3.1 e 3.2 apresentados a seguir. Vale lembrar que consideramos o FPE Líquido como variável de interesse, aqui, na tentativa de investigar a correlação entre os fluxos liquidamente recebidos pelas unidades federativas e não apenas pelos fluxos brutos. Isto é, trata-se de uma estratégia simples para compreender os efeitos redistributivos do fundo, já que o FPE Líquido é calculado pela diferença entre os fluxos brutos distribuídos a cada estado menos o IR e o IPI arrecadados naquela jurisdição.

A limitação do início da amostra a 1995 deve-se ao fato de que os dados de IR e IPI, conforme disponibilizados, por estado, pela Receita Federal, iniciam-se em 1995, ainda que os dados do FPE, por estado, retroajam à década anterior.



**Gráfico 3.1. Exercícios iniciais para averiguar a existência de correlação entre o FPE e a desigualdade interna dos estados – índice de Gini x FPE Líquido - 1995 (para todos os estados) – ajuste por uma função quadrática. Fonte: Tesouro Nacional e IPEADATA. Elaboração do autor.**



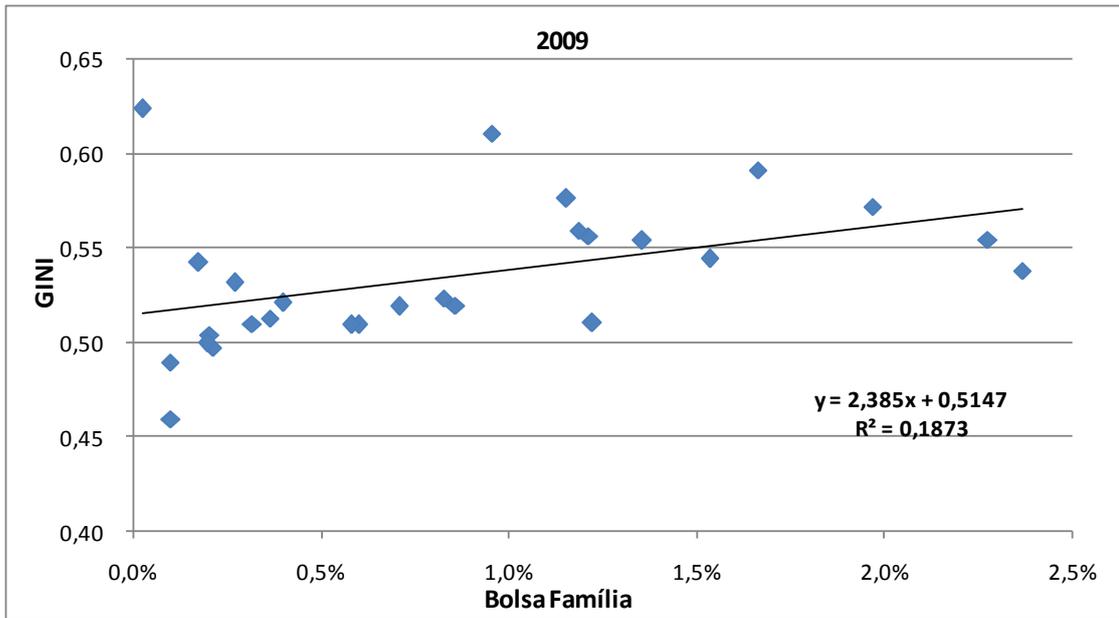
**Gráfico 3.2. Exercícios iniciais para averiguar a existência de correlação entre o FPE e a desigualdade interna dos estados – índice de Gini x FPE Líquido - 2009 (para todos os estados) – ajuste por uma função quadrática. Fonte: Tesouro Nacional e IPEADATA. Elaboração do autor.**

Os resultados, ainda que incipientes e realizados para um conjunto restrito de observações, problema que a modelagem em painel pretenderá resolver, sugerem que houve uma inversão na relação "FPE Líquido x Gini" ao longo do período 1995 a 2009. Isto é, o FPE poderá ter exercido, no pós-1988, uma influência importante sobre a evolução da desigualdade de renda, no Brasil, corroborando a tese de que o federalismo e seus mecanismos engendrariam possibilidades de maior igualdade, competição e desenvolvimento das diferentes regiões do país.

Trata-se de um resultado muito preliminar, entretanto, para que se possa afirmar algo com tamanha convicção. Não temos, até aqui, como imputar causalidade entre os fenômenos. O que fizemos, simplesmente, foi observar os comportamentos das duas séries, em momentos distintos do tempo, avaliando se tal relação teria se alterado nos dois instantes selecionados. A conclusão é que, ao ajustarmos os dados por uma função quadrática, seu sinal se inverteu, nas duas "fotografias", o que indicaria, tão somente, uma inversão na relação guardada entre as duas séries. É um indício, no máximo, mas que não deixa de ser útil para guiar os próximos passos das estimativas a seguir apresentadas.

Sabemos, evidentemente, que diversos fatores, e não apenas as transferências fiscais, desempenharam papel relevante na redução das disparidades entre as regiões ricas e pobres no Brasil. Um deles reside no campo das políticas públicas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa-Família, os investimentos em infraestrutura, a evolução dos serviços públicos de saneamento, energia, água etc.

Um exercício de regressão simples entre a série de transferências do referido programa e o índice de Gini, para todos os estados, considerando o ano de 2009, conforme o gráfico<sup>4</sup>, a seguir apresentada, denota correlação positiva entre as séries. Isto é, teremos de ser capazes de controlar, nas estimativas mais robustas e complexas, os efeitos gerados por outras variáveis sobre a dinâmica da desigualdade intra e interestadual.



**Gráfico 4: Bolsa Família x índice de Gini - 2009 (para todos os estados) – exercício de regressão simples. Fonte: IPEADATA. Elaboração do autor.**

Os resultados evidenciam que os gastos públicos que configurem transferências diretas, ao longo do tempo, podem guardar relação importante com as variações no índice de Gini.

Em outras palavras, ao lado de diversas variáveis explicativas – que provavelmente ocasionaram as variações observadas na desigualdade, promovendo alguma equiparação entre os estados, nos períodos analisados – estimaremos o poder de explicação das transferências do FPE neste processo.

É importante ressaltar que, até aqui, os exercícios apresentados estão focados em observar o papel do FPE na evolução do Índice de Gini para a renda, em cada estado, isto é, em tentar explicar o papel do fundo na redução das disparidades de renda dentro de cada jurisdição estadual, e não entre elas, propriamente. Distinguiremos melhor o problema nos próximos tópicos. Esses exercícios acima apresentados têm como referência o amplo trabalho apresentado por Mendes, Miranda & Cosio (2008), em que exaustivamente correlacionam as transferências às variáveis de renda e IDH com o objetivo de averiguar a existência de evidências que apontassem para possível eficácia do fundo na missão de promover maior equidade entre as regiões brasileiras.

### 3.2. A medida de redução de desigualdade interestadual

Assim como o Índice de Gini pode ser usado, de maneira quase direta, para avaliar a questão da desigualdade entre os indivíduos, o que foi feito nos exercícios acima propostos, temos de encontrar uma variável dependente a ser utilizada, nos modelos mais complexos, para medir a desigualdade entre as jurisdições estaduais.

Desenvolvemos um indicador de distância em relação à média para o PIB *per capita* estadual, com base nas informações disponibilizadas pelo Ipeadata, desde 1985 até 2009. O objetivo é evidenciar o quanto, conjuntamente, os estados distanciavam-se, para mais ou para menos, em relação ao PIB *per capita* médio de cada ano. Isso nos garante avaliar se essa distância em relação à média, ao longo das últimas duas décadas e meia, diminuiu ou aumentou, de modo que geramos, com isso, uma medida bastante direta para a desigualdade interestadual.

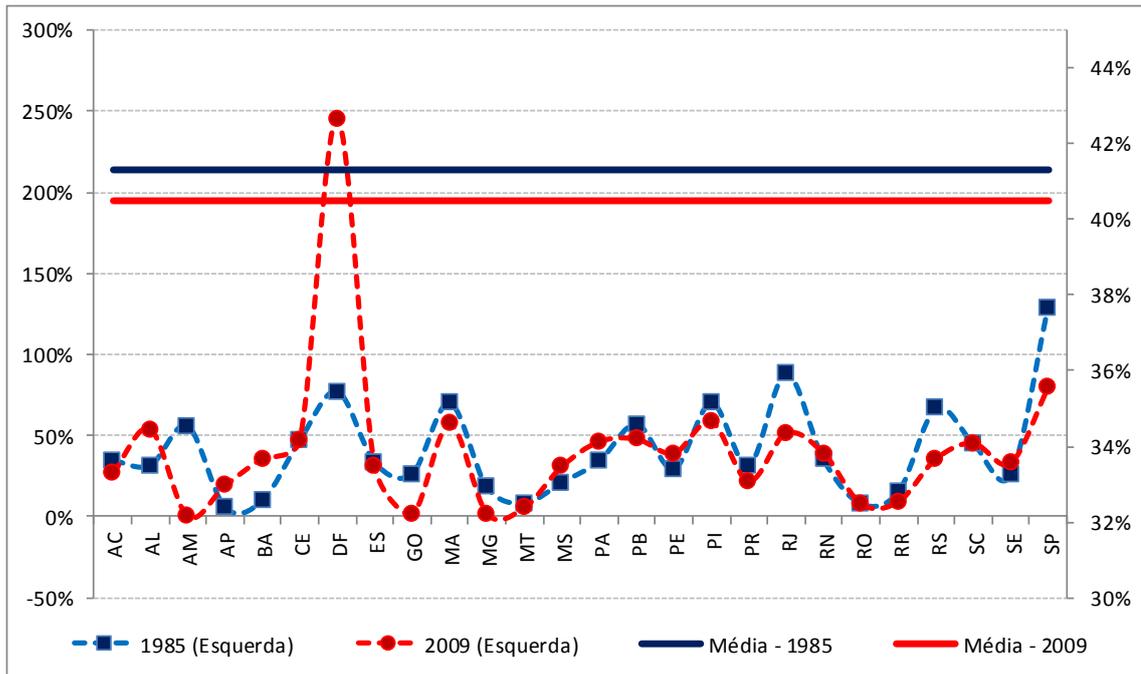
A seguir, apresentamos o quadro 8, com o cálculo da série de distância em relação à média, para 1985 e para 2009. Mostraremos a série utilizada em valores absolutos, pois as distorções, negativas ou positivas, em relação à média, não fazem diferença para os fins desta análise.

Em verdade, para nós, interessa apenas a distância, com a necessidade de que o indicador aponte, ao variar positivamente, maiores distanciamentos (para cima ou para baixo) em relação à média e, ao convergir para o zero, menores distanciamentos médios.

	1985	2009
<b>AC</b>	34,6%	26,8%
<b>AL</b>	31,6%	53,9%
<b>AM</b>	55,8%	0,1%
<b>AP</b>	5,7%	19,1%
<b>BA</b>	9,9%	35,9%
<b>CE</b>	47,1%	47,4%
<b>DF</b>	77,2%	245,5%
<b>ES</b>	33,4%	31,1%
<b>GO</b>	26,3%	1,1%
<b>MA</b>	70,2%	57,1%
<b>MG</b>	18,2%	1,9%
<b>MT</b>	8,3%	5,5%
<b>MS</b>	20,9%	30,7%
<b>PA</b>	34,1%	46,2%
<b>PB</b>	57,0%	47,8%
<b>PE</b>	29,4%	39,0%
<b>PI</b>	70,1%	58,6%
<b>PR</b>	31,4%	21,8%
<b>RJ</b>	88,3%	51,4%
<b>RN</b>	35,0%	39,1%
<b>RO</b>	7,8%	7,8%
<b>RR</b>	15,2%	9,1%
<b>RS</b>	66,7%	35,5%
<b>SC</b>	45,2%	45,3%
<b>SE</b>	25,6%	33,0%
<b>SP</b>	129,1%	79,5%
<b>TO</b>	-	22,8%
<b>Média</b>	<b>41,3%</b>	<b>40,5%</b>

**Quadro 8: Distância do PIB *per capita* estadual em relação à média anual (1985 e 2009) – em percentual (valores em módulo)<sup>3</sup>. Elaboração própria.**

<sup>3</sup> A série completa pode ser consultada no Anexo I.



**Gráfico 5: Distância do PIB *per capita* estadual em relação à média anual (1985 e 2009) – em percentual (valores absolutos). Elaboração do autor. Obs.:** Excluimos Tocantins para fins de comparação das duas médias, já que o Estado não existia em 1985.

Dessa forma, o que pretendemos explicar é a diferença de desvios médios em relação à média conforme calculados para o PIB per capita estadual ao longo do período 1985-2009.

Em outras palavras, vamos utilizar o FPE como variável explicativa, controlando por outras variáveis importantes no processo de desenvolvimento econômico e regional, de modo a compreender qual o papel efetivamente desempenhado pelos recursos distribuídos pelo fundo no processo de redução de desigualdade observado no período. É muito claro que, a julgar pelos dados acima expostos, a redução de desigualdade não foi tão expressiva.

Trata-se de algo esperado, já que as variáveis de desigualdade costumam apresentar mudanças paulatinas, mais estruturais, levando, por vezes, décadas para que se assista a um processo de redução efetiva de disparidades.

### 3.3. Modelo econométrico: painel de dados com efeitos fixos

O modelo de dados em painel é útil para o problema com o qual nos defrontamos para avaliar os efeitos do FPE sobre a desigualdade (intra ou interestadual), uma vez que permite abarcar informações que variam com o tempo, mas que também variam dentro do grupo analisado, em nosso caso, os estados. Uma de suas vantagens é a possibilidade de comportarmos grande número de observações, o suficiente para garantir robustez às estimativas, mesmo com um período de tempo não tão grande – 1985 a 2009 – isto é, 25 observações.

Como nosso grupo de interesse é composto por 27 estados, o potencial de observações pode ser calculado pela multiplicação de 25 por 27, ou seja, 675 observações. Evidentemente, à medida que lançarmos mão de variáveis defasadas no tempo, *dummies* e outras técnicas de estimativa econométrica, podemos reduzir esse potencial. Ainda assim, trata-se de um número suficientemente elevado.

Conforme Baltagi (2008), o modelo de dados em painel pode ser definido da seguinte forma:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it} + u_{it} \quad \dots \quad (\text{Equação 01}),$$

onde:  $i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T$

Na equação 01, as variáveis explicativas estão representadas nem  $X'$  e a variável dependente, em  $Y$ , com a diferença, em relação aos modelos de séries de tempo ou de *cross-section* sendo encontradas na simultânea consideração de valores que variam com “ $i$ ” (27 estados, no nosso caso) e que também variam com “ $t$ ” (25 anos, conforme o período a que nos dedicaremos). O termo “ $u$ ” contempla o erro do modelo, que pode ser desagregado em duas dimensões: os efeitos observáveis e os não observáveis. Para o primeiro, é possível estimar “efeitos fixos”, isto é, que se mantêm iguais, quando da variação de “ $t$ ”, ou “efeitos aleatórios”, que variam de acordo com “ $t$ ”. (Baltagi, 2005, pág. 13).

No nosso caso, a estimativa será feita pelo modelo de dados em painel com efeitos fixos, uma vez que há características que distinguem os estados, entre si, e que pouco variam ao longo do tempo. Em um grupo tão pequeno, 27 indivíduos, é muito pouco provável que se observem efeitos randômicos, isto é, que se alteram de maneira expressiva, com a variação da dimensão “tempo”. A estimativa por efeitos aleatórios é recomendada quando o grupo de indivíduos é amplo e com grande número de características ou especificidades que possam levar a mudanças nos efeitos que os diferenciam, entre si, ao longo do tempo.

Finalmente, é importante destacar como serão feitas as estimativas, cujos resultados serão apresentados na seção 4, no tocante à variável dependente selecionada e aos controles a serem testados, ao lado do FPE, para explicar o processo de redução de disparidades regionais observado ao longo dos últimos 25 anos.

Não testaremos os efeitos do FPE sobre a desigualdade intraestadual. Entendemos que, para os fins de trabalho, a questão básica deve se limitar a uma ou a outra avaliação e, à nossa visão, consideramos que a questão mais importante, no bojo das discussões do federalismo e do desenvolvimento econômico integrado que se pretendia promover, com a utilização de tais mecanismos de partilha de receitas, é o de reduzir as disparidades regionais. Isto é, não vamos nos dedicar à avaliação do processo de redução das disparidades de renda interna, em cada jurisdição estadual, mas à análise do processo que culminou na redução de disparidades entre os estados.

Entendemos que, se o FPE tiver promovido um efeito relevante sobre o desenvolvimento econômico e a integração das regiões ricas e pobres, com efeitos sobre a diluição de parte das diferenças sociais e econômicas existentes entre elas, este seria o canal mais natural pelo qual seu efeito dever-se-ia verificar. Trabalhos futuros poderão se dedicar à avaliação dos impactos do FPE sobre a desigualdade de renda individual, dentro de cada estado, o que também poderia ser fundamentado pelas considerações e conclusões da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda que engendrou a criação do fundo, conforme mostramos anteriormente.

Para isso, nossa variável dependente será o índice de Gini estadual, sendo a variável explicativa de nosso interesse os recursos distribuídos pelo FPE, em % do PIB, por estado, em termos brutos (a fim de abarcar um período mais amplo, que nos permita incorporar períodos em que as regras de distribuição dos recursos foram modificadas)<sup>4</sup>.

Além dela, serão considerados, na explicação, alguns controles, como o PIB da indústria de serviços públicos, os gastos com educação, os investimentos públicos, as transferências de renda e outros.

No segundo caso, trata-se do mesmo tipo de estimativa, mas sendo a variável dependente aquela que foi definida na seção 2.2, isto é, os desvios em relação à média para as séries de PIB *per capita* estadual, em módulo.

---

<sup>4</sup> Lembrando que os dados de IR e IPI são disponibilizados, por estado, pela Receita Federal, apenas desde 1995, o que nos impediu de construir a série de FPE líquido para um período mais longo, 1985 a 2009.

## 4. RESULTADOS DAS ESTIMATIVAS PROPOSTAS

Neste último capítulo, apresentaremos os resultados das estimativas realizadas, com o auxílio do software econométrico *Stata*®, seguindo o modelo de dados em painel com efeitos fixos, conforme justificativas e definições já expostas.

Após a apresentação dos resultados das duas especificações propostas, discutiremos os principais resultados, fazendo referência aos objetivos inicialmente preconizados pelos formuladores do fundo, pelos estados e pelos atores que protagonizaram a ratificação do fundo como mecanismo necessário à sustentação do federalismo no Brasil.

Com sorte, lançaremos algumas luzes sobre o debate acerca dos nebulosos efeitos da partilha de receitas do IR e do IPI, entre os entes federados, por meio do FPE. Como variável dependente, escolhemos o indicador construído e apresentado anteriormente, que mede razoavelmente bem a disparidade econômica entre os estados e o Distrito Federal.

Conforme já havíamos pontuado, o debate e a análise mais profunda sobre o segundo potencial efeito do FPE, isto é, sobre os resultados que teria proporcionado sobre o processo de redução da desigualdade de renda, entre os indivíduos, dentro de cada jurisdição estadual, ficará como próximo passo a seguir, por outros pesquisadores e trabalhos futuros acerca do assunto.

### 4.1. A redução da desigualdade de renda interestadual e o papel do FPE – “modelo 01”

Os modelos construídos e ora apresentados estão fundamentados nas evidências históricas e teóricas organizadas nas seções específicas dos capítulos anteriores. Para o fim de avaliar o impacto dos recursos partilhados pelo FPE (“fpe”), em % do PIB, sobre a desigualdade regional (“des”), nossa primeira especificação considerou os seguintes controles (ver quadro 9):

Controles	Descrição	Justificativas
"des_2"	Variável de desigualdade ("des") com duas defasagens.	As variáveis de desigualdade têm um padrão de mudança lento e que depende, por sua vez, fortemente das condições iniciais. Há uma dependência a padrões ( <i>path dependence</i> ) ou uma espécie de inércia atrelada a esse tipo de indicador.
"educ_4"	Variável de gastos em educação realizados pelos estados (em % do PIB), com 4 defasagens.	Os modelos que costumam explicar o desenvolvimento econômico e as disparidades entre países e regiões, em termos de renda <i>per capita</i> , têm na educação uma variável importante, já que ela tende a explicar diferenciais de produtividade e, portanto, de nível de desenvolvimento, ao longo do tempo. O número de defasagens foi testado e julgamos razoável ser igual a 4, já que os efeitos da escolaridade sobre as condições econômico-sociais não geram efeitos imediatos. Ao contrário, a educação explica o desenvolvimento de longo prazo.
"lpib_sp_3"	Variável que exprime o logaritmo do PIB da indústria de serviços públicos por estado, com 3	A ideia desta variável é incorporar os avanços na área de infraestrutura que tenham sido proporcionados pelo governo central, pelos governos locais e pelo setor privado (incentivado ou não pelo Estado). A ideia é que o desenvolvimento econômico apenas vigora na presença de condições para a tomada de decisão de investimento e de consumo. Nesse sentido, as condições

	defasagens.	mínimas de infraestrutura energética, social e urbana são cruciais no processo de fundamentação do desenvolvimento de países, regiões, estados e cidades. O logaritmo foi utilizado para captar os impactos de variações percentuais desta variável sobre a desigualdade (“des”).
--	-------------	---

**Quadro 9: Variáveis de controle, sua descrição e justificativas para utilizá-las na primeira especificação proposta. Elaboração própria.**

Assim, apresentamos, a seguir, os resultados das estimativas dos impactos do FPE sobre a desigualdade regional, seguindo a especificação detalhada no quadro 9. No quadro 10, podem-se observar os coeficientes da regressão estimada pelo método de dados em painel com efeitos fixos, bem como as demais estatísticas de significância dos resultados encontrados. Todos os resultados encontrados foram significantes a 10% de significância e apenas o coeficiente estimado para “educ\_4” não se mostrou significativo a 5%.

Importante ressaltar, ainda, que o teste de *Hausman*, conforme estatística informada na estimativa do modelo 01, indicou que o painel com efeitos fixos é a especificação mais adequada, o que refuta a necessidade de estimar modelos alternativos com efeitos aleatórios.

Variável dependente: "des"	Coeficientes	Erro-padrão	Estatística-t	Valores-P	Intervalo de confiança	
des_2	0,44	0,02	17,97	0,0000	0,39	0,49
fpe	0,75	0,17	4,32	0,0000	0,41	1,09
educ_4	-0,67	0,34	-1,95	0,0520	-1,34	0,01
lpib_sp_3	-0,12	0,01	-2,24	0,0260	-0,02	0,00
_cons	0,47	0,11	4,2	0,0000	0,25	0,69
Número de observações	664					
R quadrado	0,38					
Número de grupos (i)	27					

**Quadro 10: resultados das estimativas da especificação 01, conforme quadro**

**9, tendo a variável “des” como dependente. Fonte: Elaboração própria. Obs.:**  
*“\_cons” refere-se à constante estimada nesta especificação.*

O resultado encontrado para o coeficiente da variável “fpe” indicou que o FPE não teria produzido o efeito preconizado pelos seus formuladores, na década de 1960, e pelos constituintes e atores do processo que o ratificou e o reforçou como instrumento de partilha de receitas sob o modelo de estado federativo vigente no País.

Em verdade, o sinal positivo do coeficiente estimado pelo modelo 01, conforme o quadro 10, e a significância da estimativa, sugerem que o fundo teria reforçado as desigualdades regionais, efeito contrário ao pretendido. Isso não significaria que a distribuição de recursos arrecadados de maneira centralizada não tenha protagonizado papel algum, no período selecionado.

Ao contrário, apenas indica que o FPE teria sido inócuo e, neste caso, teria, inclusive, exercido função negativa do ponto de vista da equalização dos padrões de desenvolvimento regional. Como a variável dependente situa-se em um intervalo que vai de zero (igualdade máxima) a mais infinito (desigualdade máxima), sabemos que a interpretação correta do coeficiente da variável “fpe” é a de que um aumento de 0,1 ponto percentual do PIB, nos recursos partilhados, geraria um aumento na desigualdade (“des”) da ordem de 7,5%.

Os demais coeficientes apresentaram-se no sentido esperado: a variação de educação “educ\_4” indicou sinal negativo e significativo, denotando que maiores gastos com educação tendem a produzir redução da disparidade econômico-social entre os estados. O mesmo ocorreu para as variáveis “lpib\_sp\_3” e “des\_2” (inércia ou *path dependence*), que apresentaram, respectivamente, sinal negativo e positivo, indicando correlação entre expansão dos serviços públicos e redução da desigualdade regional, de um lado, e dependência a padrões históricos de desigualdade, de outro.

#### **4.2. A redução da desigualdade de renda interestadual e o papel do FPE – “modelo 02”: o problema da endogeneidade (FPE x desigualdade)**

Uma possibilidade para estimar os efeitos do FPE sobre a desigualdade regional e inferir conclusões mais robustas, do ponto de vista de atribuição de causalidade entre o mecanismo de partilha de receitas e a redução das disparidades econômicas, é a contemplação, na especificação do modelo proposto, dos possíveis problemas de endogeneidade existentes entre a variável dependente (“des”) e os recursos partilhados entre os entes federados por meio do FPE (“fpe”). Ocorre que o FPE segue critérios que, como demonstramos ao início desta dissertação, guardam uma relação inversamente proporcional à riqueza e à renda das regiões, justamente o fator refletido na variável dependente em tela (“des”).

Uma maneira de equacionar o problema é utilizar a estimativa de dados em painel com efeito fixo em dois estágios, lançando mão de uma variável instrumental para corrigir o problema potencial de endogeneidade entre “des” e “fpe”. Em outras palavras, nossas estimativas poderiam ser expurgadas dos riscos associados às conclusões inferidas do modelo 01, que poderiam estar turvadas pela presença de uma relação de causa-e-efeito mútua entre o fundo e a desigualdade. O instrumento precisa ser, assim, uma variável que esteja fortemente correlacionada com o FPE e pouco correlacionada com a desigualdade.

Nossa proposta é utilizar uma variável eminentemente política para este fim, sob o pressuposto de que o FPE e seus critérios de partilha e percentuais de distribuição foram definidos não apenas em ponderações técnicas, mas em condicionantes políticos. A composição da Câmara Federal, por exemplo, poderia exercer este papel muito bem. Em verdade, a composição da câmara, em termos de número de parlamentares, por estado, pode explicar parte das definições dos percentuais (coeficientes da tabela da Lei Complementar nº 62/1989, por exemplo) de distribuição dos recursos que compõem o fundo, mas não têm correlação com a desigualdade regional, diretamente.

Construímos, portanto, uma variável política denominada “D\_x\_pol2”, que reflete a composição da Câmara Federal, em 1988, para todos os estados. A série foi

construída com base nos dados do almanaque organizado por Santos (2002). A ideia é instrumentalizar a variável “fpe”, tentando expurgá-la dos potenciais problemas de endogeneidade produzidos quando de sua utilização como variável explicativa contra a variável “des”.

A estimativa em dois estágios evidenciou que “D\_x\_pol2” funcionou bem como instrumento para o “fpe”, mostrando-se significativa a 10%. Os resultados do segundo estágio, isto é, das estimativas já com o “fpe” instrumentalizado pela variável política, podem ser vistos no quadro 11 a seguir.

O teste de *Hausman* indicou, da mesma forma que a estimativa anterior, que a especificação do painel com efeitos fixos é a mais adequada.

Variável dependente: "des"	Coefficientes	Erro-padrão	Estatística-z	Valores-P	Intervalo de confiança	
des_2	0,51	0,05	9,33	0,0000	0,40	0,62
fpe (instrumentalizado)	-2,33	1,98	-1,18	0,2400	-6,21	1,55
educ_4	1,28	1,31	0,97	0,3310	-1,30	3,85
lpib_sp_3	-0,02	0,01	-2,37	0,0180	-0,03	0,00
_cons	0,67	0,19	3,57	0,0000	0,30	1,03
Número de observações	664					
R quadrado	0,07					
Número de grupos (i)	27					

**Quadro 11: resultados das estimativas da especificação 02, tendo a variável “des” como dependente e instrumentalizando o “fpe” com uma variável política “D\_x\_pol2”. Elaboração própria. Obs.: “\_cons” refere-se à constante estimada nesta especificação.**

O resultado do modelo 02 manteve a significância do coeficiente estimado para a variável “lpib\_sp\_3”, com sinal em favor da redução das disparidades, conforme o modelo 01 já apontava. No entanto, a variável “educ\_4” mostrou-se não significativa e com sinal na direção contrária à esperada, isto é, positivo, indicando que maiores gastos em educação teriam efeitos deletérios sobre a desigualdade interestadual. Quanto à variável “des\_2”, manteve-se significativa e com sinal na direção esperada.

O “fpe”, por sua vez, nossa variável de interesse, passou a ser não significativa na explicação da dinâmica de disparidades regionais. O sinal passou a se mostrar negativo, após a instrumentalização da variável explicativa por meio da variável política (“D\_x\_pol2”), isto é, na direção que representa colaboração para o processo de redução das disparidades regionais, mas a significância se perdeu.

Um fator agravante, nesta especificação, em relação ao modelo 01, é que o poder de explicação, com todas as limitações atreladas ao critério do “R quadrado ajustado”, reduziu-se fortemente, de 38% para 7%.

Ao que tudo indica, o primeiro modelo mostrou-se mais adequado aos nossos propósitos, uma vez que informou-nos algo de concreto a respeito do FPE e de seus impactos sobre a desigualdade regional, ao lado de variáveis de controle que também se apresentaram conforme esperado. De todo modo, ambas as especificações, conforme se observa nos resultados trazidos nos dois últimos quadros, nos apontaram para uma conclusão importante: o FPE não auxiliou no processo de redução das disparidades regionais e, pior, pode ter sido fator de intensificação das disparidades econômicas existentes.

## 5. CONCLUSÃO

Nossa pesquisa desenvolveu-se a partir de uma questão básica bastante clara: “qual o impacto do FPE na redução das disparidades regionais?” Para respondê-la, recorreremos a evidências históricas, à compreensão dos condicionantes que levaram à formação do fundo, à análise do seu funcionamento e de sua importância fiscal, reconstruindo a série do FPE desde 1967, primeiro ano de sua vigência. Finalmente, chegamos à conclusão de que haveria dois caminhos possíveis para entender os resultados gerados pelo FPE sobre a dinâmica econômica e, mais precisamente, sobre o quadro de disparidades regionais elevadas existentes no Brasil.

O primeiro, mais pautado na avaliação da redução da desigualdade de renda, dentro de cada unidade da federação, não foi o foco deste trabalho, ainda que algumas evidências colhidas na seção 3 tenham apontado na direção de que o FPE poderia ter desempenhado algum papel neste âmbito.

O segundo, voltado à compreensão dos efeitos do FPE sobre a redução de desigualdade regional – conforme medida pela variável criada e apresentada na seção 3, que nos permite avaliar as distâncias entre o PIB *per capita* médio, anualmente, e o PIB *per capita* de cada jurisdição estadual – foi o foco da seção 4, que trouxe as conclusões finais a respeito dos impactos do FPE sobre o desenvolvimento regional no Brasil. Das duas estimativas propostas, concluiu-se que o FPE não teve papel importante no processo de redução das desigualdades entre os estados e, ainda, segundo os resultados da primeira especificação, pode até ter agravado esse quadro de disparidades.

À luz da teoria contemplada na primeira parte desse trabalho, em particular, os trabalhos mais recentes de ARRETCHE (2009 e 2010), podemos concluir que, quando tentamos explicar seu papel no processo de redução das disparidades econômicas e sociais, quantificando as relações entre FPE e desenvolvimento regional integrado, medido pela variável desigualdade (“des”), o efeito foi nulo ou negativo.

Ao contrário do que sugere a argumentação sustentada por parte dos governos estaduais, pelos seus representantes políticos e não políticos, pelos formadores de

opiniões afeitos à causa da descentralização fiscal e pelos defensores da necessidade de ampliar a distribuição de recursos do IR e do IPI, via reforço do FPE, as esperanças e expectativas a respeito do desenvolvimento equânime e próspero da nação não deveriam ser depositadas neste instrumento de equalização fiscal. O FPE funciona, sim, como um mecanismo de partilha de receitas, substituindo arrecadação que, antes de 1967, era controlada pelas próprias jurisdições locais.

O sucesso político do mecanismo de partilha, que tem conseguido contribuir para sustentar as bases do federalismo, no Brasil, garantindo repasses automáticos dos impostos centralizados, do ponto de vista da arrecadação e cobrança, ampliou a independência dos estados, como a Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda já preconizara em 1966. As transferências permitiriam reforçar a autonomia dos estados e municípios, legando aos governos locais níveis mais elevados de receitas e permitindo que a União direcionasse, de maneira centralizada, os rumos das políticas macroeconômicas, incluindo sua face fiscal e tributária. Aumentar-se-ia, como de fato ocorreu, a arrecadação gerada no País e, sob critérios claros e confiáveis de partilha, seria possível que todos participassem do “banquete”.

O que nosso trabalho mostrou, contudo, é que os resultados preconizados sobre a dinâmica econômica regional não se verificaram. A explicação não está no insucesso do estado federativo, mas na ausência, provavelmente, de mecanismos institucionais que estimulassem o incentivo ao direcionamento dos recursos recebidos pelos estados, via FPE, a iniciativas que pudessem promover o crescimento econômico, a expansão da infraestrutura local e o estímulo às decisões privadas de investimento.

O caminho para dar uma nova esperança ao FPE passa, portanto, pela consciência de que fatores mais estruturais são responsáveis pelo processo de crescimento e equidade do que simplesmente a equalização fiscal, ainda que seja importante e necessária, especialmente em um País que continua a conviver com distorções brutais em termos da matriz de produção. Não será o FPE a salvação para os males do desenvolvimento desintegrado da nação brasileira. O FPE é apenas um dos mecanismos de partilha de receitas fiscais, que tem duas grandes vantagens: promover e garantir a autonomia das jurisdições estaduais e ampliar o potencial de

gastos públicos nos estados, evitando a centralização e a concentração de poder político decorrente desse processo.

“Entre ricos e pobres, todos têm se salvado”, como reza o dito popular. Muitas localidades seguem, todavia, convivendo com problemas sérios de fome, pobreza extrema, ausência de atividade econômica capaz de gerar empregos, renda e riqueza em intensidade suficiente para o surgimento do progresso.

Se há um resultado importante apontado pelos modelos, é o de que o PIB da indústria dos serviços públicos, conforme dados do IPEADATA, mantém um elevado poder de explicação no processo de redução das disparidades regionais, efeito este que se mantém nas duas especificações propostas no último capítulo deste trabalho.

Ora, esta é uma indicação importante aos parlamentares, aos governos estaduais e ao governo federal. Trata-se de um sinal de que o crescimento econômico, de fato, depende de capital e produtividade, de maneira que a partilha de recursos fiscais, por si só, pode ser um acessório na dinâmica de promoção do desenvolvimento regional integrado, mas não o principal instrumento. Igualmente, a educação, em um dos modelos, respondeu por elevado percentual de explicação no processo de redução das disparidades regionais. Pouco se tem debatido, no Brasil, uma nova agenda de propostas e mudanças neste campo.

Ao que tudo indica, o caminho de expandir, meramente, os bolos tributados e ampliar ou alterar os percentuais de distribuição, continuará a gerar resultados decepcionantes. A história e os dados estão apontando para a necessidade de repensar as prioridades da agenda federativa.

O prazo fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para a redefinição das regras do FPE, evidentemente, é importantíssimo e a ausência de decisão rápida, ao contrário do que se tem divulgado correntemente pela imprensa, não é sintoma de desprezo pelo fundo. Ao contrário, trata-se de uma arrecadação importante para os estados, sobretudo para os estados mais pobres. Será esta, entretanto, a questão central a ser debatida, na presença do objetivo maior de promover maiores condições de planejamento e implementação de políticas públicas, em todas as jurisdições estaduais e municipais, com o objetivo de ampliar a renda dos mais

pobres e criar condições para o florescimento de um processo de crescimento econômico para todos?

As evidências empíricas trazidas por este trabalho, ainda que modestas, sugerem que há necessidade de incluir, no debate sobre o FPE, o tema do desenvolvimento e de seus condicionantes. A distribuição de receitas garante a autonomia política e a reforça, mas tem produzido, igualmente, o reforço do quadro de desigualdades entre ricos e pobres, no Brasil, componente fundador do nosso estado federativo. Contra esse processo, há que se empreender uma nova agenda de reformas com o objetivo de estimular o investimento, o gasto em saúde e educação, a expansão acelerada da infraestrutura logística, social e urbana.

A esse respeito, engana-se quem cogitar que tais prioridades passariam apenas pelo governo federal e por decisões centralizadas. Ao contrário, os estados e municípios são os detentores da prerrogativa da execução de políticas públicas (*policy-making*). Esse poder é extremamente necessário e bem-vindo no desafio de concepção de uma dinâmica de desenvolvimento menos focada na repartição de fluxos fiscais e mais desejosa de dar condições aos estados mais pobres para que liderem políticas públicas capazes de fomentar o investimento, a geração de emprego e renda.

O FPE pode coadunar-se a este processo. Em linha com o que já previam os formuladores do novo Código Tributário Nacional (CTN), no início dos anos 1960, mas munidos dos erros e acertos cometidos ao longo dos cinquenta anos transcorridos, desde então, os tomadores de decisão do Brasil atual têm nas mãos a oportunidade para repensar estratégias alternativas para estimular a aplicação dos recursos do fundo em iniciativas propícias ao crescimento econômico. No lugar de vincular o gasto, o que só faria reduzir o grau de liberdade dos governos locais e configuraria um retrocesso em relação a um ponto de sucesso do fundo, isto é, a sua capacidade de ampliar a independência dos estados em relação à União, poder-se-iam criar regras capazes de estimular a decisão de alocação dos recursos do FPE em projetos de investimento.

Por exemplo, a União poderia comprometer-se, anualmente, com aportes de recursos federais em projetos financiados pelos estados com recursos do FPE,

desde que comprovada a relevância de tais ações para a prosperidade da economia local e nacional.

Ao contrário da lógica de vincular ou obrigar o gasto neste ou naquele tipo de despesa, tal alternativa poderia constituir-se em um caminho mais eficaz para o objetivo de desenhar o novo FPE. O fomento à atividade econômica e o desenvolvimento regional começariam a ser viabilizados, de fato, e a dinâmica sustentadora das persistentes disparidades entre regiões ricas e pobres, no Brasil – reforçadas por uma visão ultrapassada de que apenas a equalização fiscal levaria ao progresso – poderia dar lugar, pouco a pouco, a um estado federativo capaz de gerar expansões menos desiguais do bem-estar social dos brasileiros.

## APÊNDICE A: Indicador de desigualdade estadual

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
AC	34,6%	33,1%	36,0%	34,4%	39,6%	35,9%	39,9%	35,3%	37,7%	33,1%	34,7%	38,5%
AL	31,6%	39,1%	33,1%	44,8%	55,1%	45,6%	46,6%	43,8%	48,5%	47,3%	51,3%	49,2%
AM	55,8%	72,1%	81,0%	82,5%	65,3%	66,9%	49,4%	40,2%	64,1%	42,3%	43,1%	49,8%
AP	5,7%	15,4%	11,9%	1,3%	22,6%	7,1%	2,8%	6,0%	5,8%	1,6%	2,6%	10,8%
BA	9,9%	16,2%	20,1%	18,4%	25,7%	26,7%	29,9%	27,3%	28,3%	29,4%	30,9%	29,1%
CE	47,1%	48,1%	50,0%	49,2%	52,8%	50,7%	45,4%	44,2%	44,9%	43,6%	41,7%	39,6%
DF	77,2%	82,7%	81,7%	83,8%	88,5%	94,5%	171,5%	139,0%	124,2%	120,7%	132,6%	138,6%
ES	33,4%	32,2%	14,7%	18,7%	27,8%	23,4%	20,1%	24,9%	21,0%	32,1%	45,0%	38,9%
GO	26,3%	20,4%	27,7%	28,3%	29,3%	15,6%	11,6%	17,2%	14,8%	10,5%	15,5%	14,6%
MA	70,2%	68,7%	70,9%	68,4%	69,2%	68,7%	68,8%	68,2%	69,4%	68,1%	69,2%	65,3%
MG	18,2%	13,3%	23,5%	22,4%	18,4%	14,5%	15,0%	18,3%	16,3%	21,8%	20,6%	24,8%
MT	8,3%	19,3%	14,3%	10,8%	2,7%	4,3%	4,6%	2,6%	4,7%	17,8%	16,6%	14,8%
MS	20,9%	12,0%	14,2%	7,8%	17,8%	20,8%	17,0%	10,3%	1,2%	0,9%	7,8%	7,4%
PA	34,1%	28,2%	25,0%	28,9%	17,9%	19,8%	23,2%	31,9%	10,7%	11,8%	30,5%	34,4%
PB	57,0%	55,4%	55,3%	57,4%	57,7%	48,8%	49,7%	54,1%	53,1%	49,9%	48,3%	47,0%
PE	29,4%	25,7%	23,7%	27,2%	31,0%	27,6%	22,8%	26,6%	29,2%	29,3%	25,2%	23,9%
PI	70,1%	68,5%	69,3%	71,1%	71,8%	66,4%	66,5%	68,6%	65,9%	65,0%	62,2%	61,4%
PR	31,4%	29,5%	36,8%	37,2%	44,0%	45,8%	32,9%	35,5%	36,2%	39,3%	37,1%	41,5%
RJ	88,3%	67,9%	69,7%	69,7%	56,5%	64,5%	82,8%	84,5%	79,3%	71,6%	76,3%	70,7%
RN	35,0%	41,0%	39,7%	42,7%	39,0%	42,4%	38,7%	42,2%	37,8%	40,6%	41,4%	39,6%
RO	7,8%	12,8%	4,2%	5,1%	6,2%	17,1%	32,4%	33,8%	26,3%	28,2%	24,3%	23,3%
RR	15,2%	6,2%	5,5%	6,1%	3,1%	1,4%	22,2%	29,4%	45,5%	47,3%	44,8%	47,9%
RS	66,7%	67,8%	71,8%	76,5%	74,3%	72,6%	61,0%	84,0%	91,4%	89,6%	78,8%	75,2%
SC	45,2%	49,6%	51,9%	56,6%	80,2%	59,2%	45,4%	64,5%	50,0%	52,6%	53,1%	58,2%
SE	25,6%	11,8%	8,6%	14,4%	28,8%	25,5%	19,3%	18,3%	16,1%	26,3%	30,7%	30,3%
SP	129,1%	119,1%	141,2%	144,7%	133,6%	126,9%	110,8%	117,4%	112,1%	105,3%	114,9%	111,0%
TO					68,9%	66,7%	62,7%	65,6%	64,1%	62,1%	62,1%	61,1%

Continua  
→

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>AC</b>	37,5%	36,0%	35,1%	39,6%	38,9%	32,8%	34,2%	31,1%	31,9%	34,1%	28,2%	27,8%	26,8%
<b>AL</b>	48,0%	48,0%	48,2%	51,0%	52,0%	51,9%	52,6%	52,3%	52,3%	51,7%	52,1%	54,6%	53,9%
<b>AM</b>	35,9%	31,8%	27,9%	32,0%	30,0%	3,5%	1,0%	6,4%	4,9%	10,8%	6,5%	2,2%	0,1%
<b>AP</b>	11,3%	20,7%	19,8%	16,5%	15,5%	11,5%	22,4%	22,6%	25,4%	20,0%	16,2%	19,6%	19,1%
<b>BA</b>	28,2%	29,4%	26,9%	27,4%	28,2%	35,4%	37,3%	36,3%	33,1%	35,2%	36,4%	38,9%	35,9%
<b>CE</b>	39,0%	39,0%	40,1%	45,0%	48,3%	46,7%	48,3%	49,1%	48,6%	47,2%	49,8%	48,1%	47,4%
<b>DF</b>	156,0%	198,7%	148,2%	181,9%	183,2%	267,4%	252,7%	241,5%	251,0%	252,1%	232,4%	235,3%	245,5%
<b>ES</b>	35,3%	35,3%	38,3%	36,3%	29,2%	17,9%	17,5%	32,2%	40,9%	42,7%	47,1%	47,5%	31,1%
<b>GO</b>	16,3%	15,4%	18,2%	15,3%	11,7%	1,0%	1,0%	3,9%	8,6%	6,8%	5,7%	6,1%	1,1%
<b>MA</b>	66,4%	69,4%	68,1%	68,0%	67,5%	62,4%	61,2%	60,5%	57,8%	56,7%	57,8%	55,5%	57,1%
<b>MG</b>	24,7%	19,8%	19,3%	16,7%	13,4%	1,5%	1,0%	2,9%	1,8%	3,2%	2,3%	3,8%	1,9%
<b>MT</b>	15,2%	16,3%	19,6%	12,1%	17,7%	0,0%	9,4%	4,3%	2,8%	0,8%	1,4%	3,5%	5,5%
<b>MS</b>	4,6%	4,1%	6,7%	5,0%	1,9%	13,1%	29,0%	48,2%	35,9%	15,6%	22,2%	30,7%	30,7%
<b>PA</b>	37,8%	38,9%	38,6%	40,4%	38,3%	44,1%	44,5%	42,8%	42,9%	41,6%	42,8%	41,7%	46,2%
<b>PB</b>	48,8%	50,0%	47,6%	47,1%	46,2%	49,5%	50,1%	53,6%	52,3%	48,4%	50,2%	49,9%	47,8%
<b>PE</b>	24,7%	25,2%	25,2%	27,6%	28,1%	38,2%	40,5%	41,7%	39,7%	38,9%	40,1%	41,2%	39,0%
<b>PI</b>	62,3%	63,0%	62,1%	63,1%	64,8%	63,7%	62,9%	63,7%	62,4%	60,6%	61,9%	60,8%	58,6%
<b>PR</b>	41,2%	42,1%	46,9%	35,7%	36,1%	27,7%	36,4%	33,1%	25,5%	23,2%	28,3%	23,4%	21,8%
<b>RJ</b>	73,2%	67,2%	81,0%	88,5%	84,2%	64,7%	56,1%	61,6%	63,3%	65,7%	57,2%	57,7%	51,4%
<b>RN</b>	38,4%	40,9%	37,3%	34,2%	36,8%	39,6%	42,3%	42,0%	39,5%	36,8%	37,9%	40,2%	39,1%
<b>RO</b>	20,9%	19,1%	19,8%	23,0%	24,8%	23,5%	17,8%	20,6%	14,6%	21,4%	15,7%	12,7%	7,8%
<b>RR</b>	48,0%	42,7%	42,5%	33,7%	35,6%	7,1%	7,0%	18,9%	17,4%	15,0%	13,9%	13,6%	9,1%
<b>RS</b>	72,9%	65,3%	68,5%	64,5%	65,5%	43,5%	46,4%	41,6%	35,2%	34,0%	36,3%	34,0%	35,5%
<b>SC</b>	53,6%	45,9%	51,9%	55,4%	54,4%	42,3%	46,7%	47,7%	47,9%	46,4%	45,7%	48,5%	45,3%
<b>SE</b>	29,7%	31,9%	30,5%	34,9%	18,4%	27,8%	28,7%	30,7%	30,6%	29,2%	28,8%	28,7%	33,0%
<b>SP</b>	115,1%	110,6%	109,5%	96,6%	92,5%	89,2%	84,4%	78,1%	82,8%	83,1%	85,2%	78,3%	79,5%
<b>TO</b>	61,1%	59,2%	57,8%	58,0%	52,7%	34,7%	27,9%	27,8%	29,4%	32,5%	27,1%	25,5%	22,8%

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1998.

ABRUCIO, F. L. & SAMUELS, D. A nova política dos governadores. Lua Nova, São Paulo, n. 40-41, agosto de 1997. Acessado em fevereiro de 2013 em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451997000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451997000200007&script=sci_arttext)

AFONSO, J.R.R. & ARAÚJO, E. A., "*Local Government Organization and Finance: Brazil*", in A. Shah (ed.), *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank, pp. 1-38. 2006.

ARRETCHE, M. Faz sentido esperar um acordo de cavalheiros? *Valor Econômico*, 8 de fevereiro de 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: *a visão da ciência política norte-americana*. São Paulo em perspectiva, 15(4), 2001, pp. 23-31.

ARRETCHE, M. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: *De como 1988 Facilitou 1995*, Revista Dados, 2009. Acessado em 11 de fevereiro de 2013: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: *uma contradição em termos?* Dados, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. Acessado em 03 de fevereiro de 2013: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lng=pt&nrm=iso).

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, 2005. Acessado em 03 de fevereiro de 2013: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100006&lng=en&nrm=iso)

BALTAGI, B. *Econometric Analysis of Panel Data*. 4ª Ed. John Wiley e Sons, Ltd, 2008.

BRASIL. Legislação Federal. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Acessado em 05 de fevereiro 2013 em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm).

BRASIL. Legislação Federal. Lei Complementar nº 62, de 28 dezembro de 1989. Acessado em 05 de fevereiro de 2013:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm)

BUCHANAN, J. M. *Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform*. Publius: *The Journal of Federalism*, v.25, nº.2, pp.19-27, 1995.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: *Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)*. Outubro de 2011. Disponível em:

[https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade\\_Fiscal/PrefeituraseGovernosEstaduais/arquivos/CartilhaFPE.pdf](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/Responsabilidade_Fiscal/PrefeituraseGovernosEstaduais/arquivos/CartilhaFPE.pdf)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda: "Reforma Tributária Nacional", publicação nº 17, maio de 1966, Fundação Getulio Vargas.

INMAN, R.P. *The Flypaper Effect*. NBER Working Paper No. 14579, dezembro de 2008. <http://www.nber.org/papers/w14579> - acessado em 22/10/2011.

IPEADATA. Base de dados disponibilizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. dos Reis (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992, páginas 102-138.

LEAL, V.N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 7ª Ed.

LIJPHART, A. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 3ª Ed.

MENDES, M., R.B. Miranda & F.B. Cosio. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão nº 40, de abril de 2008. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de estudos. Acessado em 05 de fevereiro de 2013 em:

[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD40-MarcosMendes\\_RogérioBoueri\\_FernandoB.Cosio.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD40-MarcosMendes_RogérioBoueri_FernandoB.Cosio.pdf)

OBINGER, H., CASTLES, F.G., LEIBFRIED, S. *Introduction: Federalism and the Welfare State*. In: OBINGER, H., LEIBFRIED, S., CASTLES, F.G. (ed.). *Federalism and the Welfare State*. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Acessado em 11 de fevereiro de 2013 em: <http://www.hks.harvard.edu/inequality/Summer/Summer04/papers/LeibfriedObingerCh1.pdf>

PRADO, S. Transferências redistributivas em federações: o problema da reforma do FPE. FPE. Igualização estadual no Brasil. Alternativas e simulações para a reforma. Vol.1. Estudo – FGV/Projetos. Fundação Getulio Vargas. 2012.

REZENDE, F. "Os Desafios do Federalismo Fiscal", in F. Rezende (ed.), *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 11-23. 2006.

REZENDE, F. *Globalization, Fiscal Federalism, and Taxation*. Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 2001.

RIKER, W. *Federalism*. In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N. (eds.). *Handbook of Political Science*. Editora: Addison-Wesley, 1975.

RODDEN, J. *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement*. *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, julho de 2004, pp. 481 a 500. Acessado em 10 de fevereiro de 2013 em: <http://www.jstor.org/stable/4150172>

SANTOS, W. G. dos. *Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais - Brasil e outros países*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2002.

SARNEY, José. *A Federação no brejo*. Folha de São Paulo, 13 de novembro de 1998.

SARNEY, José. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5 de fevereiro de 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Site da Secretaria do Tesouro Nacional acessado em: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: *federações que restringem ou ampliam o poder do Demos*. Dados, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Acessado em 03 de fevereiro de 2013:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=en&nrm=iso)

STRUMPF, K.S. “A Predictive Index for the FlypaperEffect”. *Journal of Public Economics*, 69, pp. 389 a 412, 1998.

TIEBOUT, C. “A Pure Theory of Local Expenditures”. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n.5, p. 416-424, oct. 1956.

TER-MINASSIAN, T. Reforma do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Gestão Fiscal e Municipal. Texto para debate IDB-DP-216. 2012.

WEINGAST, B. *Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives*. *Journal of Urban Economics*, Volume 65, Issue 3, May 2009, Pages 279–293.

WILDAVSKY, A. *Federalism means inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture*. In: GOLEMBIEWSKI, R. T. & WILDAVSKY, A. (ed.). *The Costs of Federalism*. New Brunswick, Londres: Transaction Books, 1984.

WYCKOFF, P.G. A Bureaucratic Theory of Flypaper Effects. *Journal of Urban Economics*, 23, pp. 115 a 129, 1988.