

Extrema Pobreza e Capacidade Fiscal: O FPE em discussão

Novembro/2012



BENEFÍCIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

- Utilização mais eficiente dos recursos devido a proximidade do usuário.
- Melhor fiscalização na aplicação dos recursos.
- Maior gasto relativo com educação e saúde.






REQUISITOS PARA A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

- Disparidades regionais na distribuição da renda conduzem a capacidades fiscais distintas.
- A correção deste problema deve ser feita por um mecanismo de transferência de recursos fiscais.
- No Brasil, o FPE é o principal responsável pela tentativa de equalização da capacidade fiscal dos estados.





HISTÓRICO DO FPE

- Criado em 1965, foi absorvido pela Constituição Federal de 1998 que aumentou os recursos que são destinados. O Fundo é composto por 21,5% do IR e do IPI.
 - A Constituição exige que o FPE seja distribuídos entre os entes federados de forma a promover o equilíbrio sócio-econômico.
 - Os critérios de rateio do FPE foram definidos “provisoriamente” pela Lei Complementar nº 62/1989.
-
- 



HISTÓRICO DO FPE

- Em 2010, O STF declarou inconstitucional os coeficientes fixos de rateio estabelecidos em 1989, concedendo ao Congresso Nacional o prazo de 31 de dezembro de 2012 para editar nova lei com coeficientes variáveis que atendam aos princípios constitucionais.






OUTROS PROBLEMAS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

- Nova divisão dos royalties do petróleo.
- ICMS no comércio eletrônico interestadual.
- Guerra Fiscal do ICMS.
- Rateio do ICMS com os municípios.
- Dívidas dos estados e municípios.
- Rateio do FPM.
- Utilização do IPI como instrumento de política macroeconômica anti-cíclico.





Composição do Relatório

1. Introdução
 2. Importância do FPE
 3. Heterogeneidade das unidades federativas.
 4. Discussão recente do FPE
 5. Propostas de alteração do FPE
 6. Análise das propostas
 7. Conclusão
-
- 



2. Importância do FPE

Tabela 2 – FPE e Receita Corrente Líquida por Grandes Regiões – 2010

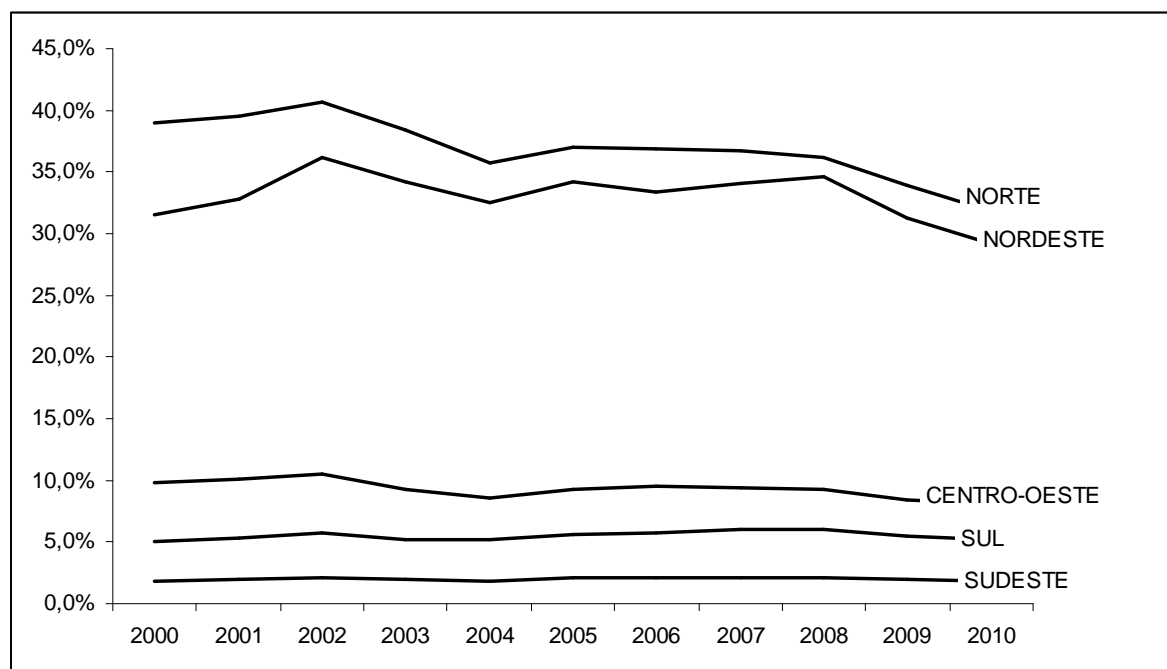
Regiões	Receita Corrente Líquida	FPE	FPE em % da RCL
Norte	31,1	9,9	31,9%
Nordeste	70,2	20,47	29,2%
Sudeste	175,87	3,31	1,9%
Sul	49,12	2,54	5,2%
Centro-Oeste	34,3	2,8	8,2%
Ceará (2010)	9,6	3,7	38,5%
Ceará (2011)	10,9	4,5	41,3%

Fonte: Calculado pelos autores com informações da STN/MF.



2. Importância do FPE

Figura 1 – Participação do FPE na Receita Corrente Líquida por Grandes Regiões (2000-2010)



Fonte: Calculado pelos autores com informações da STN/MF.



3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

Tabela 3 – Dispersão de Variáveis Sócio-econômicas Seleccionadas por Unidade Federativa

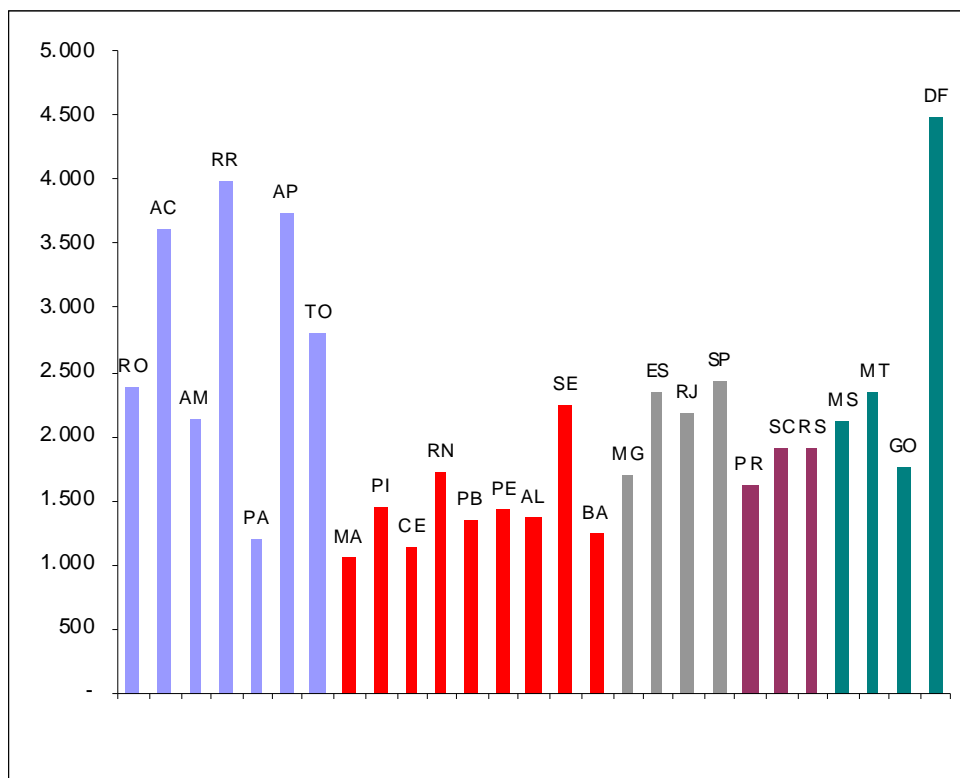
Variável	Mínimo	Máximo	Razão Max/Mi
População	450 (RR)	41.262 (SP)	91,7
PIB	5.593 (RR)	1.084.353 (SP)	193,9
PIB <i>per capita</i>	6.051 (PI)	50.438 (DF)	8,3
Renda <i>per capita</i>	378 (AL)	1.468 (DF)	3,9
Extrema Pobreza Absoluta	47 (DF)	2.408 (BA)	51,2
Percentual de Extrema Pobreza	1,6 (SC)	25,7 (MA)	16,1
Índice de Gini	0,46 (SC)	0,62 (DF)	1,5
Anos de Estudo	9,4 (DF)	4,8 (AL)	2,0
Analfabetismo	3,7 (DF)	25,2 (AL)	6,8

Fonte: Calculado pelos autores.



3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

Figura 3 – Receita Corrente Líquida por Habitante - Estados – 2010



MA	R\$ 1.037
CE	R\$ 1.143
SP	R\$ 2.422
DF	R\$ 4.069

Fonte: Calculado pelos autores.





3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

Tabela 6 – Receita Corrente e Gastos com Saúde e Educação por habitante – Estados e Municípios

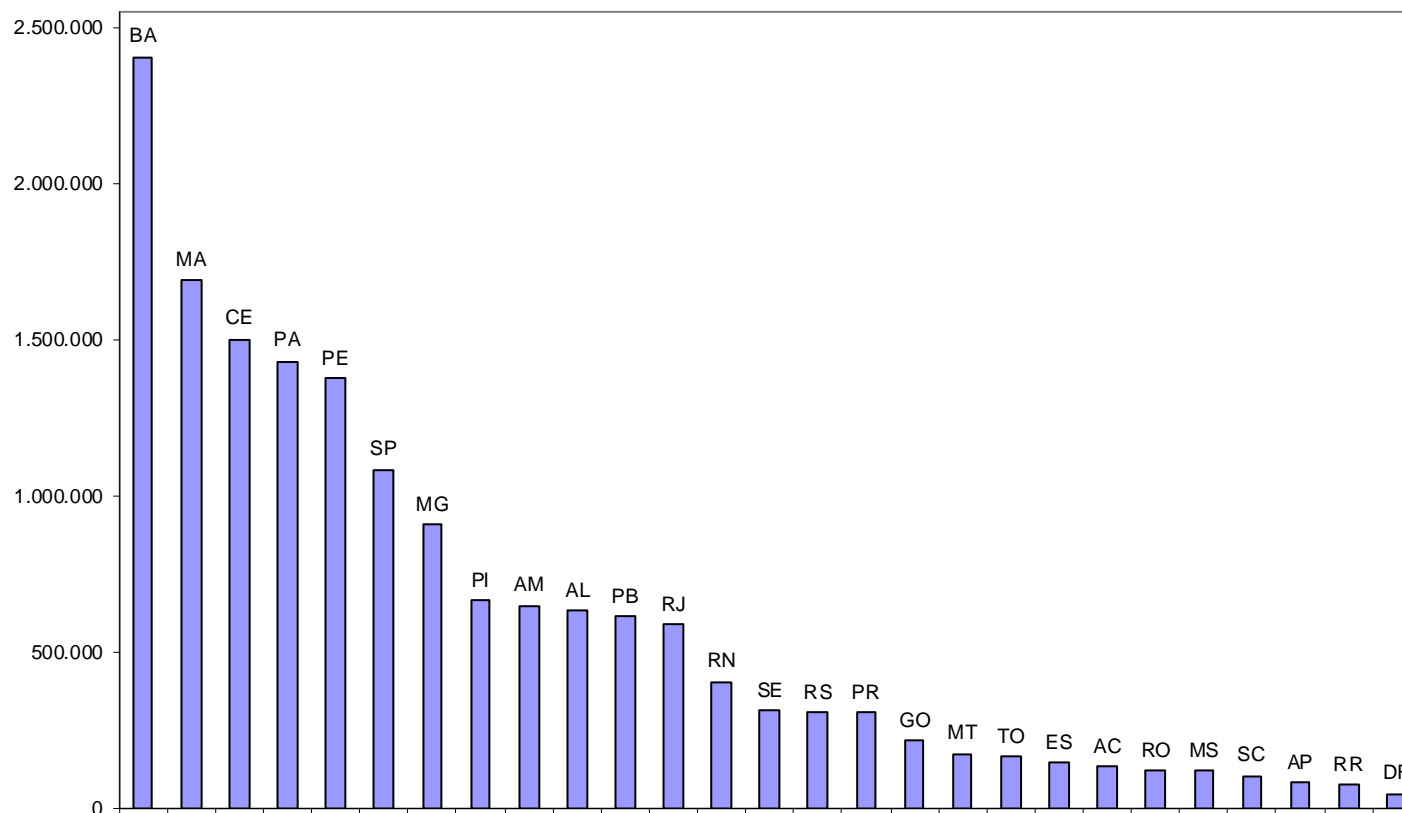
Unidade Federativa	Receita Corrente por Habitante	Gastos com Saúde	Gastos com Educação
RR	6.075	953	1.261
MA	2.087	415	563
SP	3.881	732	1.018
CE	2.165	461	697
CE (%SP)	55,8%	63%	68,5%

Fonte: Calculado pelos autores.



3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

Tabela 6 – Pessoas em Extrema Pobreza (renda < R\$ 70) - 2010

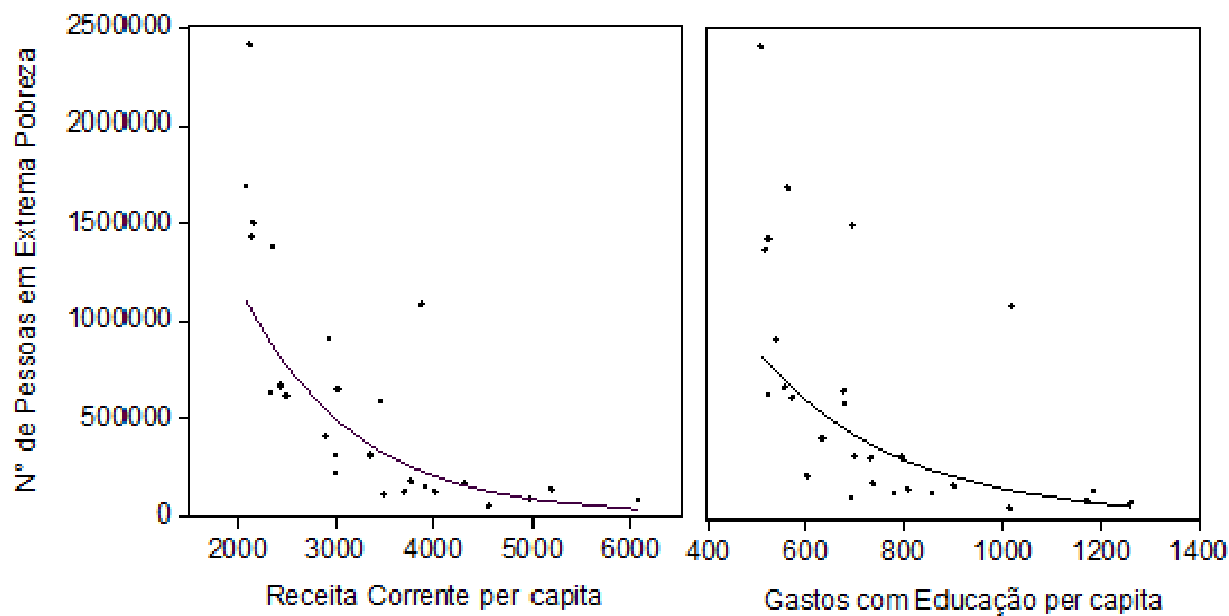


Fonte: Calculado pelos autores.



3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

Figura 4: Correlação entre Receita Corrente e Gastos com Educação *per capita* com Número de Pessoas em Situação de Extrema Pobreza - 2010



Fonte: Elaborado pelos autores.





3. Heterogeneidade entre as Unidades Federativas

- O Federalismo Fiscal brasileiro deveria ter como objetivo equalizar a oferta de bens públicos, sem diferenças sensíveis de quantidade ou qualidade.
- O sistema atual não atende esse objetivo, privilegiando estados menos populosos.
- O sistema adotado possivelmente é responsável em parte pela manutenção das desigualdades regionais entre as regiões brasileiras.





4. Discussão Recente sobre o FPE

- Sousa Júnior e Gasparini (2006) concluíram que todos os entes federados necessitam de verbas adicionais.
- Mendes (2011) e Ter-Minassian (2012) apresentam propostas que não utilizam indicadores sócio-econômicos e buscam equalizar em parte as receitas disponíveis para cada ente federado.
- Souza (2011) defendeu que a atual sistemática definida pela LC62 guarda razoável sintonia com a exigência constitucional de promoção do equilíbrio sócio-econômico entre as unidades federadas.
- Paes (2011) apresenta uma proposta que considera diversos indicadores sócio-econômicos, cujo resultado distributivo é inversamente correlacionado com o IDH de cada estado.





5. Propostas de Alteração no FPE

Propostas Legislativas:

- Cinco propostas mantêm os índices de rateio atual e criam uma reserva do FPE para ser distribuída entre as unidades federativas que possuam áreas de conservação da natureza ou terras indígenas demarcadas.
- Quatro propostas, de parlamentares do Rio de Janeiro, consideram a origem dos recursos (arrecadação federal) como critério de distribuição.
- Quinze projetos legislativos adotam indicadores sócio-econômicos escolhidos e balanceados de forma arbitrária, como parâmetros de distribuição do FPE.





5. Propostas de Alteração no FPE

Propostas Técnicas:

- Cinco propostas técnicas foram publicadas, das quais duas propugnam um sistema de equalização de receitas, enquanto as demais adotam a abordagem paramétrica.
- A proposta da “Comissão de Notáveis” constituída pelo Presidente do Senado Federal utiliza uma fórmula paramétrica provisória, considerando apenas o PIB *per capita* e a população, entretanto defende que futura Lei Complementar defina os critérios para a utilização da equalização da capacidade fiscal como mecanismo de rateio.



5. Propostas de Alteração no FPE

Proposta	Autores	Proposta	Autores
PLP 50/1999	Wilson Santos - PMDB/MT	PLS 289/2011	Randolfe Rodrigues - PSOL/AP Romero Jucá - PMDB/RR Valdir Raupp - PMDB/RO Jorge Viana - PT/AC
PLP 565/2010	Júlio Cesar - DEM/PI	PLS 761/2011	Ricardo Ferraço - PMDB/ES
PLP 97/2011	Eduardo Cunha - PMDB/RJ	PLS 35/2012	Aloysio Nunes Ferreira – PSDB/SP
PLP 129/2012	Perpétua Almeida - PCdoB/AC	PLS 114/2012	Cristovam Buarque – PDT/DF
PLP 135/2012	Nazareno Fonteles - PT/PI	Rocha-A	Rocha (2011)
PLP 137/2012	Rose de Freitas - PMDB/ES	Rocha-B	Rocha (2011)
PLP 152/2012	Júlio Cesar - PSD/PI	Mendes	Mendes (2011)
PLP 160/2012	Alessandro Molon - PT/RJ	Paes	Paes (2011)
PLS 192/2011	Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM	Ter-Minassian	Ter-Minassian (2012)

Fonte: Elaborado pelos autores.



5. Propostas de Alteração no FPE

Em síntese as propostas discutidas podem ser divididas em dois grupos:

- Paramétricas

Indicadores selecionados discricionariamente servem como parâmetros do rateio.

- Equalização de Capacidade Fiscal (Receitas)

Busca-se equalizar a capacidade fiscal de cada ente federado. Teoricamente seria interessante considerar, as necessidades da população, os custos dos bens públicos e a receita própria potencial. Na prática, as propostas limitam-se a equalizar parcialmente as receitas efetivas.





6. Análise das propostas

Deficiência das principais propostas:

- Utilização de critérios inadequados como PIB *per capita* e percentual de pessoas em situação de pobreza.

Variável	AL	MA
Renda per capita	378,01	383,95
PIB per capita	6728,21	6259,43
% População em Extrema Pobreza	20,3%	25,7%
População em Extrema Pobreza	633.650	1.691.183 (2,6 X)
População	3.120.494	6.574.789 (2,1 X)

Fonte: Calculado pelos autores.

- Forte discricionariedade.





6. Análise das propostas – Índice Pró-Pobre

As diversas propostas devem ser analisadas pelos seus efeitos. Como não é possível aumentar o valor total do Fundo, qualquer novo critério de distribuição deve ter efeito agregado nulo. Ganhos para uma unidade da Federação devem ser necessariamente compensados por perdas de outras unidades.

O critério de avaliação utilizado neste trabalho foi ponderar o ganho ou prejuízo de cada ente federado pela população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Formalmente:

$$IPP_h = \sum_1^{27} \rho_i (X_{h,i} - Y_i)$$
$$IPP^*_h = \frac{IPP_h - IPP_{MIN}}{IPP_{MAX} - IPP_{MIN}}$$



6. Análise das propostas – Índice Pró-Pobre

Proposta	Índice Pró-pobre Extrema Pobreza (2010)	Classificação	Proposta	Índice Pró-pobre Extrema Pobreza (2010)	Classificação
Ter-Minassian	1,00	1	PLP 50/1999	0,17	12
Fernandes-Duarte	0,89	2	PLP 160/2012	0,16	13
PLS 35/2012	0,53	3	PLP 129/2012	0,15	14
Rocha-A	0,49	4	Mendes	0,13	15
Rocha-B	0,37	5	PLS 192/2011	0,11	16
PLP 97/2011	0,33	6	PLP 135/2012	0,10	17
PLP 152/2012 *	0,32	7	PLP 565/2010	0,04	18
LC62	0,29	8	PLP 137/2012	0,03	19
Notáveis	0,28	9	PLS 289/2011	0,00	20
Paes	0,20	10	PLS 761/2011	0,00	21
PLS 114/2012	0,20	11			

Fonte: Calculado pelos autores.

6. Análise das propostas

Em R\$ milhões

Projeto	BA	MA	CE		Projeto	BA	MA	CE
PLS 761/2011	-2.124,68	-1.366,12	-1.679,10		PLS 114/2012	-704,75	-437,06	-500,58
PLP 160/2012	-1.628,34	-1.429,43	-1.483,91		PLS * 192/2011	-1.672,46	-755,28	-391,24
PLP 97/2011	-984,53	-1.812,97	-1.396,87		PLP 129/2012	-1.669,33	129,84	-323,7
PLS * 289/2011	-1.960,88	-787,49	-1.189,69		PLP 152/2012	-94,51	554,76	-286,46
PLP 137/2012	-1.784,98	-292,96	-1.136,86		Notáveis	-517,33	-119,31	-190,79
PLP 135/2012	-1.829,39	-688,61	-869,75		PLS 35/2012	411,34	-29,59	18,53
PLP * 565/2010	-2.233,92	-336,11	-837,33		Rocha * A	1.374,23	-32,78	990,29
PLP * 50/1999	-1.153,30	-405,33	-647,94		Rocha * B	-336,11	138,83	1.028,27
Paes	-857,14	-157,14	-612,13		Fernandes-Duarte	3.992,92	1.371,18	1.791,28
Mendes *	-1.872,91	313,32	-575,35		Ter-Minassian	4.318,05	1.871,52	2.618,62

Fonte: Calculado pelos autores.

6. Análise das propostas

Em porcentagem

Projeto	BA	MA	CE		Projeto	BA	MA	CE
PLS 761/2011	-47,00	-39,40	-47,60		PLS 114/2012	-15,6	-12,6	-14,2
PLP 160/2012	-36,10	-41,20	-42,10		PLS * 192/2011	-37,00	-21,8	-11,1
PLP 97/2011	-21,8	-52,20	-39,60		PLP 129/2012	-37,00	3,7	-9,2
PLS * 289/2011	-43,40	-22,7	-33,70		PLP 152/2012	-2,1	16	-8,1
PLP 137/2012	-39,50	-8,4	-32,20		Notáveis	-11,45	-3,44	-5,41
PLP 135/2012	-40,50	-19,8	-24,7		PLS 35/2012	9,1	-0,9	0,5
PLP * 565/2010	-49,50	-9,7	-23,7		Rocha * A	30,40	-0,9	28,1
PLP * 50/1999	-25,50	-11,7	-18,4		Rocha * B	-7,4	4	29,20
Paes	-19	-4,5	-17,4		Fernandes-Duarte	88,40	39,52	50,79
Mendes *	-41,50	9	-16,3		Ter-Minassian	95,60	53,90	74,20

Fonte: Calculado pelos autores.



7. Conclusões

- O Federalismo Fiscal adotado no país subfinancia as entidades com maior incidência de pobreza, resultando num menor gasto *per capita* em saúde e educação básica, elementos fundamentais para a acumulação de capital humano e o conseqüente desenvolvimento econômico.
- A maioria das propostas em discussão no Congresso Nacional pioram a situação atual, sendo extremamente lesivas as unidades federadas com maiores desafios no tocante a erradicação da miséria e redução da pobreza.

