



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
PROGRAMA DE ECONOMIA PROFISSIONAL**

ERIKA NUNES DIAS

**FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IMPACTOS NA
ECONOMIA DO CEARÁ**

**FORTALEZA
2024**

ERIKA NUNES DIAS

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IMPACTOS NA
ECONOMIA DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos

FORTALEZA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- D531f Dias, Erika.
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IMPACTOS NA ECONOMIA DO
CEARÁ / Erika Dias. – 2024.
66 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração,
Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos .
1. Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. 2. Transferências Constitucionais. 3. Investimentos.
I. Título.

CDD 330

ERIKA NUNES DIAS

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: IMPACTOS NA
ECONOMIA DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Economia do Setor Público da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre. Área de
Concentração: Economia do Setor Público.

Aprovada em 11/04/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar
UFC – Examinador Interno

Prof. Dr. Mauricio Benegas
UFC – Examinador Interno

AGRADECIMENTOS

Ao meu marido, Rafael Erthal, por todo incentivo e amor ao longo dessa jornada; aos meus professores do CAEN por toda a dedicação e atenção; e aos meus amigos da SEFAZ-CE pela ajuda e motivação, sem vocês esse título não seria possível.

RESUMO

Este estudo visa analisar o impacto da implementação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, criado pela Emenda Constitucional nº132, de 20 de dezembro de 2023, que instituiu a reforma do sistema tributário nacional, nos investimentos públicos no Estado do Ceará. Propõe-se aqui um exercício empírico específico e criterioso que permite analisar e quantificar os valores que serão distribuídos ao Estado do Ceará, caso os critérios adotados pelo legislador constituinte se mantenham inalterados até o primeiro repasse do valor do FNDR pela União. A partir dos valores obtidos e dos parâmetros de aplicação é possível analisar os efeitos e impactos do recurso nos investimentos públicos do Estado do Ceará.

Palavras-Chave: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Transferências constitucionais. Reforma tributária. Recurso público. Investimentos.

ABSTRACT

This study aims to analyze the impact of the implementation of the National Fund for Regional Development - FNDR, created by Constitutional Amendment No. 132, of December 20th 2023, which instituted the reform of the national tax system, on public investments in the State of Ceará. A specific and careful empirical exercise is proposed here that allows analyzing and quantifying the values that will be distributed to the State of Ceará, if the criteria adopted by the constituent legislator remain unchanged until the first transfer of the FNDR value by the Union. Based on the values obtained and the application parameters, it is possible to analyze the effects and impacts of the resource on public investments in the State of Ceará.

Keywords: National Regional Development Fund. Constitutional transfers. Tax reform. Public resource. Investments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Transferências fiscais da União..... | 23 |
| Figura 2 – Cálculo do inverso da renda per capita..... | 30 |
| Figura 3 – Série Histórica do Coeficiente do FPE Ceará..... | 39 |
| Figura 4 – Relatório de Mercado – Expectativa de Mercado..... | 40 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Demonstrativo Comparativo da Receita Tributária em Valores Brutos | 14 |
| Tabela 2 – População por Estado..... | 21 |
| Tabela 3 – Memória de Cálculo dos Coeficientes do FPE 2024..... | 26 |
| Tabela 4 – Valores FPE recebidos pelo Ceará em Jan/2024..... | 28 |
| Tabela 5 – Transferências constitucionais do FPE (2021/2022)..... | 30 |
| Tabela 6 – Valores FPE recebidos pelo Ceará (2018/2023)..... | 31 |
| Tabela 7 – População do Ceará – Projeção IBGE (2029/2043)..... | 38 |
| Tabela 8 – Percentual da parcela do FPE para o Estado do Ceará..... | 39 |
| Tabela 9 – Estimativa de valores destinados ao Estado do Ceará – FNDR..... | 41 |
| Tabela 10 – Despesas por funções empenhadas – BGE CE 2022..... | 44 |
| Tabela 11 – Evolução do saldo de empregos formais por atividade – Ceará – 2020 ao acumulado até novembro de 2023..... | 47 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-------|--|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| BGE | Balanço geral do Estado |
| CF | Constituição Federal |
| FNDR | Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre Prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de Comunicação |
| IPCA | Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo |
| IPECE | Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará |
| IPVA | Imposto sobre a propriedade de veículos automotores |
| IPI | Imposto sobre produtos industrializados |
| IRRF | Imposto de renda retido na fonte |
| ITCMD | Imposto de transmissão causa mortis |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPECE | Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 A REFORMA TRIBUTÁRIA..... | 13 |
| 3 FEDERALISMO FISCAL..... | 16 |
| 4 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL..... | 19 |
| 4.1 Critério de Rateio..... | 20 |
| <i>4.1.1 Critério de rateio: população.....</i> | <i>20</i> |
| <i>4.1.2 Critério de rateio: fundo de participação dos Estados.....</i> | <i>22</i> |
| <i>4.1.2.1 Coeficiente individual: parâmetros legais.....</i> | <i>28</i> |
| <i>4.1.2.2 Importância do FPE para a receita do Estado do Ceará.....</i> | <i>30</i> |
| <i>4.1.2.3 Possível problemática: a inconstitucionalidade dos critérios do FPE.....</i> | <i>31</i> |
| <i>4.1.2.4 Possível problemática: a extinção do IPI.....</i> | <i>34</i> |
| <i>4.1.2.5 O FPE e o FNDR: critério individual.....</i> | <i>35</i> |
| 4.2 Valores do FNDR..... | 36 |
| <i>4.2.1 Valores nominais a partir de 2029.....</i> | <i>37</i> |
| 4.3 Formas de aplicação..... | 43 |
| <i>4.3.1 Possível problemática: elaboração da legislação estadual.....</i> | <i>50</i> |
| 4.4 Prazo de entrega do repasse..... | 51 |

| | |
|---|-----------|
| 5. IMPACTOS NA ECONOMIA DO CEARÁ..... | 54 |
| 5.1 Investimentos públicos e o efeito <i>crowding in</i>..... | 55 |
| 6 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E O <i>FLYPAPER EFFECT</i> NAS DESPESAS PÚBLICAS..... | 58 |
| 7 MOBILIZAÇÃO DOS ESTADOS E ELABORAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO FNDR. | 59 |
| 8. CONCLUSÃO..... | 61 |
| REFERÊNCIAS..... | 63 |

1. INTRODUÇÃO

Em razão da necessidade de reformulação do sistema tributário nacional, foi promulgada a Emenda Constitucional nº132, de 20 de dezembro de 2023, que altera significativamente a competência tributária nacional dando início ao movimento de reforma tributária.

Dentre os principais objetivos da alteração constitucional estão: a necessidade de fazer a economia brasileira crescer de forma sustentável, gerando emprego e renda; tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; e reduzir a complexidade da tributação, assegurando transparência e provendo maior cidadania fiscal.

Como condiz a um processo de reforma, a alteração do texto constitucional desencadeou em uma série de reflexos nos entes federados.

Dentre eles, em relação aos Estados, especificamente, esta etapa da reforma tributária trouxe a extinção da principal fonte de recursos, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS). Essa extinção gera um temor de queda de arrecadação e conseqüente decréscimo nos investimentos estaduais.

Atentos ao receio dos entes federativos, o legislador previu uma série de medidas compensatórias e de incremento de receitas para garantir a estabilidade federativa. Entre as medidas que promovem um aumento nas receitas dos Estados se vislumbra a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

A criação de Fundos para financiar o desenvolvimento nacional não é novidade no cenário econômico brasileiro. Nesse sentido, já existiu no Brasil um Fundo Nacional de Desenvolvimento, criado pelo Decreto-Lei 2.288, de 23 de julho de 1986. Esse fundo tinha por finalidade prover recursos para a realização de investimentos de capital necessários à dinamização de desenvolvimento nacional, bem como apoiar a iniciativa privada na organização e ampliação de suas atividades econômicas. Contudo, esse fundo foi extinto pela Medida Provisória 517, de 30 de dezembro de 2010.

Ainda nesse sentido, existem os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste - FNDE e do Centro-Oeste (FDCO), criados entre 2009 e 2010 e que tem por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos nas áreas de atuação das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), do Nordeste (SUDENE) e do

Centro-Oeste (SUDECO), em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com grande capacidade de novos negócios e novas atividades produtivas.

No cenário da reforma tributária, o FNDR visa auxiliar a consecução do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais e sociais, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e Distrito Federal para a investimentos na área de infraestrutura, em atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda e para a promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação.

Para tanto, o Governo Federal comprometeu-se em compartilhar recursos com os Estados e o Distrito Federal, que iniciam em oito bilhões de reais e vão até sessenta bilhões de reais.

Apesar das definições constitucionais, existem muitos obstáculos para a fiel execução do texto legal, tais como: qual a forma de distribuição dessa verba? Como podem ser aplicados os recursos? O que se entende dos critérios de aplicação? Qual o impacto financeiro nos entes federativos?

Diante desses questionamentos, este trabalho busca, sem a pretensão de esgotar o assunto, dissertar sobre a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; os critérios de distribuição do recurso; as formas de aplicação da verba pelos Estados e Distrito Federal e as principais consequências do FNDR na economia do Ceará.

2 A REFORMA TRIBUTÁRIA

A reforma tributária, nome dado ao movimento de reformulação do sistema tributário nacional, foi implementada em parte pela Emenda Constitucional nº132, de 20 de dezembro de 2023. De imediato, ideou-se uma forma de simplificar o processo de arrecadação sobre a produção e a comercialização de bens e a prestação de serviços. Além disso, buscou-se atender o apelo da sociedade por um sistema tributário mais claro e simples e que servisse de estímulo à economia do País.

Para isso, foram implementadas mudanças que culminaram na criação de novos tributos e a extinção de parte dos impostos atuais.

A corrente forma tributária estabelece que cada ente federativo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) possui competência tributária privativa. Assim sendo, dentre os principais tributos de competência de cada ente encontram-se: o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), de competência federal; o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, de âmbito estadual e distrital; e o Imposto sobre serviços (ISS), de competência municipal e distrital.

Com a implantação da reforma teremos a seguinte sistemática:

a) **CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS (CBS):** contribuição de competência federal que substituirá o Programa de Integração Social (PIS), e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

b) **IMPOSTO SOBRE BENS E SERVIÇOS - IBS:** imposto estadual e municipal incidente sobre operações com bens e serviços, que substituirá o ICMS e o ISS.

c) **IMPOSTO SELETIVO (IS):** imposto federal, que visa desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, que substituirá o IPI.

Essa fase da reforma tributária, ao estabelecer critérios uniformes de tributação e cadenciada extinção do principal imposto estadual e dos benefícios fiscais dele decorrente visa

a redução, quiçá a eliminação, da guerra fiscal entre os entes federativos, de forma a trazer a justiça social e a equidade.

A futura extinção do ICMS será realizada de forma gradual e progressiva, objetivando minimizar os impactos financeiros nos Estados. De acordo com a sistemática prevista na reforma tributária a extinção do imposto ocorrerá efetivamente no ano de 2033.

"Art. 128. De 2029 a 2032, as alíquotas dos impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal, serão fixadas nas seguintes proporções das alíquotas fixadas nas respectivas legislações:

I - 9/10 (nove décimos), em 2029;

II - 8/10 (oito décimos), em 2030;

III - 7/10 (sete décimos), em 2031;

IV - 6/10 (seis décimos), em 2032.

(...)

"Art. 129. Ficam extintos, a partir de 2033, os impostos previstos nos arts. 155, II, e 156, III, da Constituição Federal."

Contudo, por ser a principal fonte de recursos para os entes estaduais, a preocupação desses reside na possível queda de arrecadação que impactaria negativamente nas contas estaduais, prejudicando investimentos e reduzindo a quantidade e qualidade dos serviços prestados à população.

Exemplificando a importância do referido imposto para os entes estaduais, no Estado do Ceará o ICMS correspondeu, em 2022, a 79,52% da receita tributária estadual.

Tabela 1 - Demonstrativo Comparativo da Receita Tributária em Valores Brutos

| RECEITA | VALORES R\$ (em mil | | Partic. Rel. % (2021) | Partic. Rel. % (2022) |
|--------------------|---------------------|------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2021 | 2022 | | |
| ICMS | 16.231.220 | 17.124.668 | 82,7% | 79,5% |
| IPVA | 1.177.971 | 1.478.628 | 6,0% | 6,9% |
| ITCD | 95.684 | 151.359 | 0,5% | 0,7% |
| IRRF | 1.316.267 | 1.878.138 | 6,7% | 8,7% |
| Taxas | 812.871 | 912.821 | 4,1% | 4,2% |
| RECEITA TRIBUTÁRIA | 19.634.013 | 21.536.614 | | |
| TOTAL | | | | |

Fonte: Adaptado BGE CE 2022

O efetivo impacto da extinção do ICMS nos cofres públicos do Estado é de difícil mensuração, pois a reforma tributária ainda não estabeleceu os contornos necessários para delimitar a forma de distribuição do IBS. Além disso, a Carta Magna estabeleceu que cada ente federativo fixará alíquota própria por lei específica (Art. 156-A, § 1º, V), ou seja, ainda dependerá de lei estadual fixando o as alíquotas para subsidiar um cálculo fidedigno.

Como uma forma de amenizar a repercussão negativa, o legislador previu uma série de medidas compensatórias, como a criação do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiros-Fiscais, e medidas que incrementem a disponibilidade financeira do Estado, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

3 FEDERALISMO FISCAL

A forma de Estado federativa foi adotada pelo Estado brasileiro em 1889. A unidade central foi desagregada em estados autônomos com atribuições próprias.

Segundo Martins (2009, p.53) “sob uma indivisível soberania, abrigam-se porções territoriais autônomas de diferentes escalas e que se constituem nos celebrantes do pacto federativo selado pela constituição do Estado, os entes federativos”. De acordo com Costa; Cunha; Araújo, o federalismo trata de um pacto entre entes soberanos.

[...] o federalismo pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2009, p.4)

Com base no federalismo, houve também uma descentralização dos recursos financeiros. Segundo Affonso (2000), a descentralização fiscal iniciou-se com a decisão de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central para, em um segundo momento, negociarem os recursos compatíveis com as novas atribuições.

Já de acordo com Araújo, Correa e Silva (2003), citado por estudo da Escola Nacional de Administração Pública, a descentralização fiscal, entretanto, apresenta suas deficiências, como por exemplo, a perda da possibilidade de ganhos de escala inerentes a um poder centralizado, em ações que visem a objetivos nacionais. Alguns autores também apontam para o fato de a descentralização conduzir a um conflito entre as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras do setor público.

A política fiscal brasileira buscou garantir autonomia financeira a todos os entes federativos. Na atual Constituição Federal (CF), cada ente é responsável por uma lista taxativa de impostos, partilham a competência para instituir taxas e contribuições de melhorias e alguns possuem a prerrogativa de instituir contribuições especiais e empréstimos compulsórios. Um requisito fundamental para a autonomia financeira é a capacidade dos governos subnacionais de dispor dos recursos necessários para cumprir com suas responsabilidades. Esses recursos incluem tanto a arrecadação própria, dentro de sua esfera de competência tributária, quanto os provenientes das transferências intergovernamentais.

A descentralização de recursos “implica alguma autonomia dos governos regionais e locais nas decisões de gasto e de arrecadação, de modo a conferir-lhes alguma responsabilidade perante os cidadãos daquelas circunscrições.” (Guedes & Gasparini, 2007)

Por outro lado, Serra e Afonso (1999) apontam que três questões contribuíram para a o desajuste do sistema federativo, causando rachaduras no federalismo fiscal:

Primeiro, a interferência dos estados no comércio exterior – típica variável nacional da política econômica –, mediante a tributação das exportações de produtos primários e semi-elaborados, através de seu imposto ao valor adicionado estadual.

Segundo, a “guerra fiscal” entre os estados, mediante a manipulação do respectivo ICMS e a concessão de benefícios (em especial, a devolução da parcela de imposto que caberia aos outros estados) disfarçados na forma de empréstimos subsidiados e até participações acionárias. Seu efeito principal era e é diminuir a receita estadual efetivamente disponível, como um todo, e aumentar as pressões fiscais dessas esferas de governo sobre a União. Isso sem contar o fato de que a disputa sem regras em torno do ICMS certamente foi um dos determinantes na reversão da tendência histórica à desconcentração regional da economia (o caso recente das montadoras automobilísticas é emblemático), pois, deflagrada a “guerra” generalizada, os estados mais desenvolvidos têm óbvias vantagens, como a localização de mercado e a infraestrutura econômica e social, em relação aos menos desenvolvidos.

Terceiro, a circunstância de que, da arrecadação dos dois principais impostos federais (IR e IPI), são transferidos a estados e municípios 47 e 57 por cento respectivamente, tolheu a União no propósito de obter ajustes de receita pela via dos seus impostos e a induziu a criar uma contribuição social sobre o lucro das empresas (com alíquota menor mas base mais ampla que a do imposto de renda dos mesmos contribuintes). Além disso, manteve e elevou, contínua e significativamente, as contribuições sobre as receitas, com incidência em cascata, não compartilhadas com estados e municípios, e com efeitos negativos sobre a competitividade da economia.

Na guerra fiscal, de acordo com Mendes (2005), podem os entes utilizar fixação de alíquotas baixas ou longos períodos de isenção para o ICMS, a concessão de empréstimos sem juros ou correção monetária do valor pago pela empresa a título de ICMS, a cessão de terrenos ou a participação acionária do estado na empresa.

Nesse sentido Varsano (1995) dispõe que “A guerra fiscal é, como o próprio nome indica, uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha — quando de fato, existe algum ganho — impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva.”

Com a reforma tributária de 2023, houve uma quebra da individualidade da instituição de tributos. O novo sistema tributário nacional institui competência compartilhada entre os Estados e os Municípios na instituição do IBS, como diz Ponalti (2023)

A partir da reforma tributária, criou-se uma outra categoria de competência tributária, a competência tributária compartilhada. A competência tributária compartilhada se caracteriza pelo fato de mais de uma entidade federativa ter a aptidão para dispor sobre os critérios da regra-matriz de incidência tributária. Assim, a Constituição afirma que, com relação a alguns dos critérios da regra-matriz de incidência tributária, uma dada entidade federativa deve determinar o seu conteúdo. Com relação a outros critérios, outras entidades federativas podem fazê-lo. Metaforicamente, podemos dizer que, nos casos de competência compartilhada, uma entidade federativa realiza um pedaço do desenho, e outras entidades federativas terminam o trabalho. O único imposto que se amolda ao conceito de competência compartilhada é o IBS – Imposto sobre Bens e Serviços.

A intensa centralização da competência tributária e da arrecadação das receitas públicas pelo governo central, evidenciada no atual projeto de reforma implementado e em vias de aplicação, poderá agravar a dependência dos entes públicos em relação às transferências de recursos. Isso compromete significativamente a autonomia financeira dos entes, gerando preocupações adicionais sobre a possibilidade de não possuírem receitas adequadas para suportar suas despesas obrigatórias e cumprir suas responsabilidades constitucionais.

A criação do Fundo de Desenvolvimento Regional foi uma solução dada pelo Congresso Nacional para amenizar o impacto da reforma tributária nos Estados. Como ainda não se sabe quais serão os efetivos impactos da extinção do ICMS, não se pode assumir que FNDR servirá como uma medida compensatória de perdas, servindo como neutralizador das receitas estaduais; ou se terá um caráter complementar e impulsionador das economias estaduais e distrital.

4 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Outra singularidade da reforma tributária, objeto de estudo desta dissertação, é a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O Fundo, de acordo com a Carta Magna, tem o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal.

Art. 159-A. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e sociais, nos termos do art. 3º, III, mediante a entrega de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal para: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

De acordo com a Câmara dos Deputados (2023), a criação do FNDR facilitou a adesão dos estados à reforma tributária. Assume-se que diante da possível complementação de valores pela União, os Estados tenham aceitado a extinção do ICMS, como mencionado.

Um dos pontos que facilitou a adesão de estados à reforma tributária (PEC 45/19) foi o fundo que será criado para bancar, com recursos da União, os benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos pelos estados no âmbito da chamada guerra fiscal.

A divisão dos recursos, de acordo com o texto constitucional, é tratada como um direito dos Estados e do Distrito Federal, sendo assim, o legislador vedou a retenção ou a restrição ao recebimento dos recursos (art. 159-A, § 1º, CF). Além disso, na aplicação dos recursos caberá aos Estados e ao Distrito Federal decidirem sobre o destino das verbas, contudo, com prioridade a projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono (art. 159-A, §2º, CF).

Além disso, o FNDR foi estabelecido prevendo em quais áreas públicas podem ser utilizados os recursos repassados, *in verbis*:

Art. 159-A. (...)

I - realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

Por fim, o legislador definiu critérios específicos para o coeficiente de rateio atribuindo 30% do peso para o critério populacional e 70% de peso para o coeficiente individual

do Fundo de Participação dos Estados (FPE), com a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) regulamentar o tema.

4.1 Critério de rateio

Diante da criação de uma nova fonte de receita, e visando dar mais segurança jurídica ao tema, a Carta Magna estabeleceu os critérios de rateio dos recursos. De acordo com o texto constitucional:

Art. 159-A (...)

§ 4º Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com coeficientes individuais de participação, calculados com base nos seguintes indicadores e com os seguintes pesos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

I - população do Estado ou do Distrito Federal, com peso de 30% (trinta por cento); (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos de que trata o art. 159, I, "a", da Constituição Federal, com peso de 70% (setenta por cento). (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

§ 5º O Tribunal de Contas da União será o órgão responsável por regulamentar e calcular os coeficientes individuais de participação de que trata o § 4º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023) (grifo nosso)

Ante a esses indicadores, e seus devidos pesos, chegar-se-á a um coeficiente individual para o ente estadual e distrital, que será calculado pelo Tribunal de Contas da União.

Neste trabalho, procura-se, portanto, estimar neste trabalho o montante que caberá ao Estado do Ceará da parcela de FNDR para avaliar o impacto do montante nos investimentos estaduais.

4.1.1 Critério de rateio: população

O critério populacional é largamente aplicado em diversos estudos econômicos e na elaboração de políticas públicas. A utilização do critério demográfico é fundamental para entender as necessidades da população, planejar os serviços públicos e determinar a necessidade de infraestrutura de determinado local, culminando em uma alocação eficiente de recursos.

A Carta Magna foi simplória ao estabelecer o critério populacional, assim dizendo: “população do Estado ou do Distrito Federal, com peso de 30% (trinta por cento)” (art. 159-A, §4º, I, CF). Percebe-se, por conseguinte, que o legislador pretende focar na população relativa, correspondendo ao número de habitantes em determinado território.

Ante a inexistência das especificações para estabelecer a população de cada Estado e do Distrito Federal, assume-se que o órgão responsável pelo repasse de recursos deverá se

lastrear nos dados constantes das pesquisas elaboradas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Isso porque os dados apresentados pelo IBGE já são atualmente utilizados para o cálculo do FPE, assim como prevê o parágrafo único do art. 290 da Resolução TCU, 246, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011.

Art. 290 (...)

Parágrafo único. Os coeficientes individuais de participação serão calculados na forma e critérios fixados em lei e com base em dados constantes da relação que deverá ser encaminhada ao Tribunal até 31 de outubro de cada ano pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Por fim, com relação ao prazo de envio das informações, a entidade competente deverá publicar no Diário Oficial a previsão das populações até o dia 31 de dezembro de cada ano, conforme estabelece o art. 102 da Lei 8.443/92, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, vejamos:

Art. 102. Entidade competente do Poder Executivo federal fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1o desta Lei, a relação das populações: (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013)

(Produção de efeito)

I - até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Estados e do Distrito Federal; (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

Nesse sentido, levando em consideração o último Censo do IBGE (2022), a população residente nos Estados, no ano de 2024, assim está distribuída:

Tabela 2 – População por Estado (continua)

| ESTADO (Sigla) | POPULAÇÃO |
|-----------------------|------------------|
| AC | 830.018 |
| AL | 3.123.683 |
| AM | 3.941.613 |
| AP | 733.759 |
| BA | 14.141.626 |
| CE | 8.794.957 |
| DF | 2.817.381 |
| ES | 3.833.712 |
| GO | 7.056.495 |
| MA | 6.776.699 |
| MG | 20.539.989 |
| MS | 2.757.013 |
| MT | 3.658.649 |
| PA | 8.120.131 |
| PB | 3.974.687 |
| PE | 9.058.931 |
| PI | 3.271.199 |
| PR | 11.444.380 |
| RJ | 16.055.174 |
| RN | 3.302.729 |
| RO | 1.581.196 |

Tabela 2 – População por Estado (continuação)

| | |
|----|------------|
| RR | 636.707 |
| RS | 10.882.965 |
| SC | 7.610.361 |
| SE | 2.210.004 |
| SP | 44.411.238 |
| TO | 1.511.460 |

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos do Censo IBGE 2022

4.1.2 Critério de rateio: fundo de participação dos Estados

O outro critério a ser observado para partilhar os valores do fundo se refere ao Fundo de Participação dos Estados. O FPE é uma transferência federal aos Estados e ao Distrito Federal com o intuito de amenizar as desigualdades regionais, conforme os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Art. 3º, III, da CF).

De acordo com a Constituição Federal, a “União entregará o produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.”¹

Portanto, compete aos Estados e ao Distrito Federal **21,5%** do repasse do valor do IR e IPI, deduzidos os valores dispostos na Constituição.

Conforme informa o Tesouro Nacional (2023), órgão competente para efetuar as transferências dos recursos, “É importante notar que, como o repasse do FPE é uma alíquota da arrecadação do IR mais IPI, o montante transferido a cada período é diretamente proporcional ao desempenho da arrecadação líquida desses impostos no período anterior.”

A informação disponibilizada pelo Tesouro Nacional (2024) demonstra o valor que engloba o FPE após as deduções constitucionais.

Figura 1 – Transferências da União (continua)

MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF
SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN
COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE, INFORMAÇÕES EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS INTERGOVERNAMENTAIS - COINT

DEMONSTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS DAS RECEITAS FEDERAIS AOS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS
E AOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DO NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE
janeiro/2024

R\$ Mil

| RECEITAS | DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO | | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|------------------|-------------------------------------|
| | ARRECADAÇÃO BRUTA (A) | DEDUÇÃO PIN (B) | DEDUÇÃO PROTERRA (C) | INCENTIVOS FISCAIS (D) | RESTITUIÇÃO (E) | ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (F = A-B-C-D-E) |
| Imposto de Renda de Pessoa Física | 3.452.564 | - | - | - | 6.862 | 3.445.702 |
| Imposto de Renda de Pessoa Jurídica | 14.795.469 | - | - | - | 4.561.048 | 10.234.422 |
| Imposto de Renda Retido na Fonte | 54.677.729 | - | - | - | 385.144 | 54.292.585 |
| Multas e Juros (I.R.) | 991.643 | - | - | - | 22 | 991.621 |
| SUBTOTAL | 73.917.405 | - | - | - | 4.953.076 | 68.964.330 |
| Imposto sobre Produtos Industrializados | 6.014.437 | - | - | - | 764.483 | 5.249.953 |
| Multas e Juros (IPI) | 105.686 | - | - | - | 10 | 105.676 |
| SUBTOTAL | 6.120.122 | - | - | - | 764.493 | 5.355.629 |
| TOTAL | 80.037.527 | - | - | - | 5.717.569 | 74.319.959 |

¹ A reforma tributária alterou o inciso I do art. 159, adicionando o imposto previsto no art. 153, VIII, ao bolo para repasse. De acordo com a nova redação: “I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)”

Figura 1 – Transferências fiscais da União (continuação)

| RECEITAS | DEMONSTRATIVO DA BASE DE CÁLCULO | | | | | |
|---|----------------------------------|----------------------|------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | MUNICÍPIOS | ESTADOS | | | REGIÕES | |
| | FPM (22,5% x (F)) | FPE (21,5% x (F)) | IPI-EXP (10% x (F)) | FNE (1,8% x (F)) | FNO (0,6% x (F)) | FCO (0,6% x (F)) |
| Imposto de Renda de Pessoa Física | 775.283 | 740.826 | | 62.023 | 20.674 | 20.674 |
| Imposto de Renda de Pessoa Jurídica | 2.302.745 | 2.200.401 | | 184.220 | 61.407 | 61.407 |
| Imposto de Renda Retido na Fonte | 12.215.832 | 11.672.906 | | 977.267 | 325.756 | 325.756 |
| Multas e Juros (I.R.) | 223.115 | 213.199 | | 17.849 | 5.950 | 5.950 |
| SUBTOTAL | 15.516.974 | 14.827.331 | | 1.241.358 | 413.786 | 413.786 |
| Imposto sobre Produtos Industrializados | 1.181.240 | 1.128.740 | 524.995 | 94.499 | 31.500 | 31.500 |
| Multas e Juros (IPI) | 23.777 | 22.720 | 10.568 | 1.902 | 634 | 634 |
| SUBTOTAL | 1.205.017 | 1.151.460 | 535.563 | 96.401 | 32.134 | 32.134 |
| Retenção para transferência ao Fundeb (20%) | 3.344.398 | 3.195.758 | 107.113 | | | |
| TOTAL | 13.377.593 | 12.783.033 | 428.450 | 1.337.759 | 445.920 | 445.920 |

Observações:

Receita classificada referente ao período de 21/12/2023 a 20/01/2024

Na arrecadação bruta do IRPJ estão incluídos os incentivos fiscais e o PIN/PROTERRA.

Fonte: Tesouro Nacional (2024)

Dentre as deduções constitucionais encontram-se: a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I. (art. 159 §1º); 10% (dez por cento) do produto da arrecadação do IPI aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; e a parcela destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (Art. 212-A, da CF).

A legislação infraconstitucional, Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989, estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação.

Com base na lei supracitada, podemos resumir os critérios de distribuição da seguinte forma:

1a REGRA: “REGRA DO VALOR CORRIGIDO” (Art. 2º, II, Lei Complementar 62/89)

A regra do valor corrigido corresponde ao valor obtido pela atualização monetária no período entre o decêndio de distribuição e a cota do FPE que o Estado recebeu no correspondente decêndio do exercício de 2015; e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB, do ano considerado para a base de cálculo;

Art. 2o Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4o, serão entregues da seguinte forma:

II - a partir de 1o de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano

considerado para base de cálculo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito) (Vide ADI nº 5069)

2a REGRA: “COEFICIENTE INDIVIDUAL” (Art. 2º, III, Lei Complementar 62/89)

Caso a parcela devida dos 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI, no decêndio anterior ao da distribuição, seja superior ao montante do valor corrigido (1a regra), então a parcela que superar será dividida em cotas individuais levando em consideração os critérios populacionais e inverso da renda domiciliar per capita, assim definidos na lei.

Art. 2º (...)

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos: (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito) (Vide ADI nº 5069)

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos; (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades. (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

§ 1º Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo; (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos); (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um). (Incluído pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

Importante ressaltar que o Tesouro Nacional (2023) considera que apenas na parte que superar a diferença é que serão aplicados os coeficientes individuais. Ou seja, será distribuído o valor considerado na regra do “valor corrigido” somado ao coeficiente calculado pelo TCU.

g) caso o somatório seja inferior ao montante a ser distribuído, as cotas individuais serão resultado da soma de duas parcelas: uma, igual ao valor corrigido (calculado conforme alínea a acima); outra, aplicando-se novos coeficientes individuais de partilha (recalculados anualmente pelo TCU) sobre a quantia excedente ao montante a ser distribuído;

Em razão das regras apresentadas são possíveis os seguintes resultados: O valor da “Regra do valor corrigido” é superior ao valor da regra do “Coeficiente Individual”

Nesse caso, como previsto na Lei, a partilha dos recursos será feita exclusivamente considerando o critério do “valor corrigido”, ajustando-se proporcionalmente os valores.

Art. 2º. (...)

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores. (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito) (Vide ADI nº 5069)

Por outro lado, caso o valor da “regra do valor corrigido” seja inferior ao valor da regra do “coeficiente individual” haverá a distribuição da parcela que superar a diferença entre as regras, conforme os critérios estabelecidos em lei, na forma de coeficientes individuais calculados pelo TCU.

Por ser o responsável por calcular o valor das quotas referentes ao fundo (Art. 161, parágrafo único, CF), o Tribunal de Contas da União -TCU divulga anualmente o coeficiente individual de participação. No ano de 2024, por exemplo, cabe ao Estado do Ceará a participação de 6,544506% do montante.

Tabela 3 – Memória de Cálculo dos coeficientes do FPE 2024

| (A) UF | (B) Pop. | (C) Fator. Pop | (D) Trava | (E) Fator. Pop. Final | (F) Dom. per capita | (G) Inverso rdpc | (H) Fator. Inverso rdpc inicial | (I) Fator inverso rdpc final | (J) Coef. Ind. inicial | (K) Excesso positivo | (L) Redutor | (M) Coef. Indiv. reduzido | (N) Trava | (O) Coef. Indiv. Final |
|------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|--|---|--|-----------------------------------|-----------------------|---|---------------------|--|
| CE | 9.240.580 | 0,04331 | 0,04331 | 0,02571 | 1.050,12 | 0,000952 | 0,0462 | 0,02310 | 0,0488 | 0 | 0 | 0,0488 | 0,0488 | 0,0654 |

Fonte: elaboração própria. Dados obtidos do TCU

Onde,

Coluna A: sigla da UF;

Coluna B: população da UF fornecida pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com data de referência 01/07/2021;

Coluna C: fator representativo da população - inicial, calculado a partir da razão entre a população da UF (coluna B) e o somatório das populações das UFs (total da coluna B) (art. 2º, inciso III, alínea “a”, da LC 62, de 28/12/1989);

Coluna D: fator representativo da população - após aplicação dos limites inferior de 0,012 e superior de 0,07 nos valores da coluna C (art. 2º, inciso III, alínea “a”, da LC 62/1989);

Coluna E: fator representativo da população - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna D para que sua soma seja 0,5 (art. 2º, § 1º, inciso I, da LC 62/1989);

Coluna F: renda domiciliar per capita (rdpc) da UF fornecida pelo IBGE, relativa ao exercício de 2022;

Coluna G: inverso da renda domiciliar per capita (rdpc) da UF, obtido pela razão entre 1,0 e os valores da coluna F;

Coluna H: fator representativo do inverso da rdpc - inicial, calculado a partir da razão entre o inverso da rdpc da UF (coluna G) e o somatório dos inversos das rdpc das UFs (total da coluna G) (art. 2º, inciso III, alínea “b”, da LC 62/1989);

Coluna I: fator representativo do inverso da rdpc - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna H para que sua soma seja 0,5 (art. 2º, § 1º, inciso I, da LC 62/1989)

Coluna J: coeficiente individual da UF - inicial, calculado a partir da soma dos valores das colunas E (fator representativo da população - final) e I (fator representativo do inverso da rdpc - final) (art. 2º, § 1º, inciso II, da LC 62/1989);

Coluna K: excesso da rdpc, obtido pela diferença entre a rdpc da UF e o valor de referência – que corresponde a 72% da renda domiciliar per capita nacional (rdpcn) –, caso a rdpc da UF seja superior ao valor de referência (caso não seja, o valor da UF na coluna K fica zero). Na observação, apresenta-se o valor da rdpcn, também fornecido pelo IBGE (R\$ 1.625,00), a partir do qual calcula-se o valor de referência (72% da rdpcn = R\$ 1.170,00) (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

Coluna L: redutor aplicado caso haja excesso da rdpc, ou seja, caso a rdpc da UF seja superior ao valor de referência; é calculado a partir da razão entre o excesso da rdpc (coluna K) e o valor de referência (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

Coluna M: coeficiente individual da UF - reduzido proporcionalmente à razão entre o excesso da rdpc da UF e o valor de referência (caso haja excesso da rdpc); é calculado a partir da diferença entre o coeficiente individual - inicial (coluna J) e o produto do redutor (coluna L) pelo coeficiente individual - inicial (coluna J) (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

Coluna N: coeficiente individual da UF - após aplicação do limite inferior de 0,005 nos valores da coluna M (art. 2º, § 1º, inciso III, da LC 62/1989);

Coluna O: coeficiente individual da UF - final, obtido pelo ajuste dos valores da coluna N para que sua soma seja 1,0 (art. 2º, § 1º, inciso IV, da LC 62/1989).

Com base nesse coeficiente, o Tesouro Nacional efetua as transferências dos recursos aos entes federados.

Como informação relevante, destaca-se que a parcela referente ao coeficiente individual do Ceará no ano de 2024 (6,544506%) consubstanciou no primeiro mês do ano corrente nas seguintes quantias:

Tabela 4 – Valores FPE recebidos pelo Ceará em Jan/2024

| UF | ANO | MÊS | TRANSF. | 1º Dec. | 2º Dec. | 3º Dec. | TOTAL |
|----|------|-----|---------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| CE | 2024 | 1 | FPE | R\$40.324.403,73 | R\$147.108.599,74 | R\$375.382.784,63 | R\$921.815.788,10 |

Fonte: elaboração própria. Dados obtidos do Tesouro Nacional (2024)

4.1.2.1 Coeficiente individual: parâmetros legais

Como exposto, o coeficiente individual de participação leva em consideração a combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária.

Além disso, estabelece a Lei Complementar 62/89 (art. 2º §3º) que serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente.

Portanto, torna-se necessário esmiuçar, de forma sintética, os parâmetros legais adotados:

I - POPULAÇÃO: como disposto na Lei Complementar 62/89, a população será avaliada conforme os valores censitários ou estimativas mais recentes. Deve-se destacar que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE é o ente responsável por elaborar os indicadores e deverá repassar essa informação ao TCU, conforme destaca o art. 290 da Resolução TCU, 246, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2011:

Art. 290 (...)

Parágrafo único. Os coeficientes individuais de participação serão calculados na forma e critérios fixados em lei e com base em dados constantes da relação que deverá ser encaminhada ao Tribunal até 31 de outubro de cada ano pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Importante destacar que nessa sistemática o critério populacional é utilizado duplamente: como parâmetro próprio (art. 159-a, § 4º, I, da CF) e como critério intrínseco do FPE (Art. 2º, III, Lei Complementar 62/89).

II - INVERSO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA: O levantamento deste dado é realizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínuos (PNAD). O rendimento é calculado como a razão entre o total dos rendimentos domiciliares (nominais) e o total de moradores. São também considerados no cálculo: os rendimentos de trabalho e outras fontes; todos os moradores da residência, inclusive os pensionistas, empregados domésticos e parentes dos empregados domésticos.

De acordo com o IBGE (2023),

O IBGE divulga hoje os valores dos rendimentos domiciliares per capita referentes a 2023 para o Brasil e unidades da federação, calculados com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. O rendimento domiciliar per capita para o Brasil foi de R\$ 1.893, variando de R\$ 945 no Maranhão a R\$ 3.357 no Distrito Federal.

Essa divulgação atende à Lei Complementar 143/2013, que estabelece os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e, em consequência, aos compromissos assumidos quanto à definição dos valores a serem repassados ao Tribunal de Contas da União (TCU) para o cálculo dos fatores representativos do inverso do rendimento domiciliar per capita.

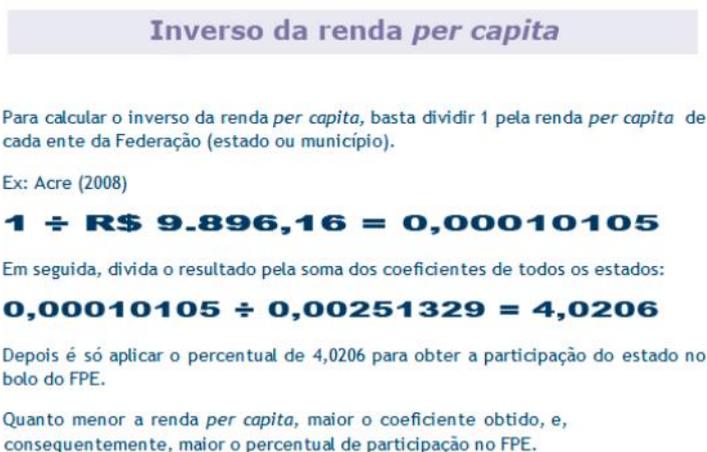
(...)

A PNAD Contínua é uma pesquisa domiciliar, amostral, realizada pelo IBGE desde janeiro de 2012, que acompanha as flutuações trimestrais e a evolução da força de trabalho, entre outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do país.

No caso específico dos rendimentos, são coletadas as informações referentes ao trabalho em todas as visitas e referentes às outras fontes de rendimento nas primeiras e quintas visitas ao domicílio. Assim é possível compor os indicadores anuais de rendimento de todas as fontes com base tanto nas primeiras visitas quanto nas quintas visitas, sendo a escolha determinada pelo melhor aproveitamento da amostra e outras informações de ordem técnica e prática que venham a ser relevantes no contexto de cada ano.

No cálculo, conforme ensina o Senado Federal (2012):

Figura 2 – Cálculo do inverso da renda per capita



Fonte: Senado Federal (2012)

onde:

- 1) Divide-se 1 sobre o valor da renda per capita do Estado.
- 2) O resultado é dividido pela soma dos coeficientes de todos os estados.

Conclusão: Quanto menor a renda per capita, maior o coeficiente aplicado, e, consequentemente, maior o percentual de participação no FPE.

4.1.2.2 Importância do FPE para a receita do Estado do Ceará

Importante ressaltar que a transferência do FPE tem grande relevância para a solidez das contas do Estado. Com base nos dados do BGE 2022 do Estado do Ceará, o valor total recebido do referido fundo correspondeu a R\$10.84 bilhões, correspondendo a 66,24% dos valores das transferências constitucionais.

Tabela 5 – Transferência constitucionais do FPE

| RECEITA | 2021 R\$ (mil) | 2022 R\$ (mil) |
|----------------|------------------------|-----------------------|
| COTA-PARTE FPE | 8.953.596 | R\$10.848.197 |

Fonte: elaboração própria. Dados obtidos do BGE CE (2022)

Esse valor destacado apenas foi inferior ao valor arrecadado pelo recolhimento do ICMS, que correspondeu a R\$17.12 bilhões. E juntas ambas as receitas representaram 74,19% da categoria de Receitas Correntes brutas da Administração Direta e 66,49% da receita Corrente bruta do Estado.

Com base nas informações obtidas no detalhamento de transferências para Estados do Tesouro Nacional, eis a evolução dos valores distribuídos à título de FPE para Estado do Ceará, até o ano de 2023.

Tabela 6 – Crescimento do FPE no Estado do Ceará

| ANO | VALORES (RS) |
|------|------------------|
| 2018 | 5.196.425.631,65 |
| 2019 | 5.641.146.839,51 |
| 2020 | 5.410.800.094,06 |
| 2021 | 7.162.855.565,13 |
| 2022 | 8.678.558.321,98 |
| 2023 | 9.127.036.166,70 |

Fonte: elaboração própria. Dados obtidos BGE CE (2022, 2021, 2020 e 2019)

4.1.2.3 Possível problemática: a inconstitucionalidade dos critérios do FPE

O FPE desempenha papel relevante para a concretização do objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais e regionais, previsto no art. 3º da Constituição Federal. É igualmente do texto constitucional a previsão que compete à lei complementar estabelecer as normas gerais sobre entrega de recursos.

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios; Em razão da determinação constitucional foi elaborada a Lei Complementar 62/1989 que “estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências”.

Nessa lei complementar, o legislador estabeleceu, no Anexo Único, os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal, que deveriam ser aplicados até o exercício de 1991 (dispositivo atualmente revogado).

~~Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE serão distribuídos da seguinte forma:~~

~~(...)~~

~~§ 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.~~

Contudo, em razão da não instituição dos novos critérios (após 1991), os percentuais previstos no Anexo Único continuaram a reger o rateio dos recursos do FPE por tempo indeterminado. Percebe-se que por manter a sistemática de coeficientes predeterminados não se alcançou o objetivo geral do FPE: reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Essa deturpação legal fez insurgir diversas ações diretas de inconstitucionalidades (ADIs 875, 1987, 2727 e 3243), tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a inconstitucionalidade do critério, mas mantendo a aplicação dos critérios até 31/12/2012, em razão da segurança jurídica.

Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI nº 875/DF, ADI nº 1.987/DF, ADI nº 2.727/DF e ADI nº 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar nº 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem. Fundo de Participação dos Estados - FPE (a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012. STF. Plenário. ADI 875, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 30/4/2010.(grifo nosso)

Apesar do prazo estabelecido pelo Egrégio Tribunal, o Congresso Nacional não elaborou a nova legislação a tempo. Apenas em 17 de julho de 2013 que foi editada a Lei Complementar nº 143/2013 que alterou o art. 2º da Lei Complementar 62/1989 e determinou a manutenção dos índices até 31 de dezembro de 2015.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma: 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma: (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)
I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito)

Continuando, a Lei Complementar 143/2013 estabeleceu novos critérios de divisão dos recursos do FPE, **contudo mantendo como parâmetro o valor entregue no correspondente decêndio do exercício de 2015**, mas corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou outro, e pelo equivalente a setenta por cento da variação real do PIB nacional do ano anterior ao considerado para base de cálculo.

Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:
(...)
II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo.

Dessa forma, ao estabelecer que o critério de rateio seria correspondente ao decêndio do exercício de 2015, ainda que corrigidos, o legislador apenas prorrogou, por prazo indefinido, a aplicação de um critério já considerado inconstitucional pelo STF.

Já o inciso III, também incluído pela Lei Complementar 143/2013, estabeleceu critérios representativos da população e da renda domiciliar per capita dos entes federados para o cálculo do coeficiente individual de participação:

Art. 2º (...)

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

Importante ressaltar novamente que os critérios de rateio previstos no inciso III somente incidem sobre a parcela que SUPERAR o montante entregue aos Estados e ao Distrito Federal.

Apesar da previsão de critérios que efetivamente levariam em consideração a premissa constitucional de redução das desigualdades regionais, como o critério populacional e o inverso da renda domiciliar per capita, a inconstitucionalidade de tal inciso da lei complementar decorre do trecho que prevê “a parcela que superar o montante especificado no inciso II”, uma vez que condiciona os critérios de rateio a uma norma já considerada inconstitucional.

Em trecho do voto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5069, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, destaca:

10. As normas de rateio dos recursos do Fundo de Participação declaradas inconstitucionais por este Supremo Tribunal continuariam, em maior ou menor grau, vigentes por muitos e muitos anos.

(...)

Não se pode admitir, entretanto, a manutenção dissimulada de sistemática de rateio cuja inconstitucionalidade tinha sido declarada por este Supremo Tribunal, que decidiu que os índices fixados no Anexo Único da Lei Complementar n. 62/1989 estavam defasados em 2010 e não eram aptos a promover a justa distribuição de recursos em conformidade com as disposições constitucionais sobre a matéria.

Mantidas as normas introduzidas pela Lei Complementar n. 143/2013, grande parte dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal continuaria a ser rateada, por longo período, com base em coeficientes fixos, sistemática invalidada por este Supremo Tribunal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 875, 1.987, 2.727 e 3.243.

Diante do exposto, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais os incisos II e III e §2º do art. 2º da Lei Complementar nº62/1989.

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente prejudicada a ação direta quanto ao inc. I do art. 2º da Lei Complementar n. 62/1989, alterado pela Lei Complementar n. 143/2013, e ao Anexo Único da Lei Complementar n. 62/1989 e, na parte remanescente, julgou procedente o pedido para reconhecer a inconstitucionalidade dos incs. II e III e do § 2º do art. 2º da Lei Complementar n. 62/1989, alterados pela Lei Complementar n. 143/2013, sem pronúncia de nulidade, mantendo-se a aplicação desses dispositivos legais até 31.12.2022 ou até a superveniência de nova legislação sobre a matéria, nos termos do voto da Relatora, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que proferira voto em assentada anterior. Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 9.6.2023 a 16.6.2023. (grifo nosso)

Para aclarar a decisão, foram julgados os Embargos de Declaração da decisão supracitada determinando a data de 31.12.2025 como termo final da vigência das normas inconstitucionais.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, acolheu em parte os embargos de declaração, sem efeitos infringentes, para esclarecer ser a data de 31.12.2025 o termo final da vigência das normas cuja inconstitucionalidade foi reconhecida por este Supremo Tribunal e para corrigir erro material constante do acórdão e da ementa do julgado embargado, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 1.9.2023 a 11.9.2023. (grifo nosso)

4.1.2.4 Possível problemática: a extinção do IPI

Dentre as mudanças promovidas pela Reforma Tributária uma que afetará a forma de distribuição do Fundo de Participação do Estado é a futura extinção do IPI, após 2027, como prevê a Emenda Constitucional nº132/2023, que altera o art. 127 do ato das disposições constitucionais transitórias:

"Art. 126. A partir de 2027: (...)
 III - o imposto previsto no art. 153, IV, da Constituição Federal:
 a) terá suas alíquotas reduzidas a zero, exceto em relação aos produtos que tenham industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus, conforme critérios estabelecidos em lei complementar; e
 b) não incidirá de forma cumulativa com o imposto previsto no art. 153, VIII, da Constituição Federal."

Atento a uma possível redução do valor a ser repartido entre os Estados e Distrito Federal, o legislador constituinte instituiu a previsão da compensação da União por eventual decréscimo no Fundo de Participação dos Estados.

Art. 7º A partir de 2027, a União compensará eventual redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, I e II, em razão da substituição da

arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV, pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII, todos da Constituição Federal, nos termos de lei complementar.

§ 1º A compensação de que trata o caput:

I - terá como referência a média de recursos transferidos do imposto previsto no art. 153, IV, de 2022 a 2026, atualizada:

a) até 2027, na forma da lei complementar;

b) a partir de 2028, pela variação do produto da arrecadação da contribuição prevista no art. 195, V, da Constituição Federal, apurada com base na alíquota de referência de que trata o art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - observará os mesmos critérios, prazos e garantias aplicáveis à entrega de recursos de que trata o art. 159, I e II, da Constituição Federal.

§ 2º Aplica-se à compensação de que trata o caput o disposto nos arts. 167, § 4º, 198, § 2º, 212, caput e § 1º, e 212-A, II, da Constituição Federal.

Torna-se impossível calcular qualquer impacto que possa ser repassado em forma de compensação, uma vez que lei complementar ainda deverá ser criada. Contudo, pode-se destrinchar a norma para entender melhor a forma de cálculo.

I - MÉDIA DE RECURSOS TRANSFERIDOS ENTRE OS ANOS DE 2022 A 2026: entende-se que o órgão responsável pelo cálculo utilizará a média aritmética dos valores.

II - ATÉ 2027: MÉDIA ATUALIZADA NA FORMA DA LEI COMPLEMENTAR: apesar do silêncio normativo, depreende-se que deve ser utilizado o IPCA para garantir o valor real do recurso.

III - A PARTIR DE 2028: MÉDIA ATUALIZADA PELA VARIAÇÃO DO PRODUTO DO CBS, APURADO COM BASE NA ALÍQUOTA DE REFERÊNCIA ESTABELECIDA PELO SENADO FEDERAL: quanto a essa forma de atualização não é possível estabelecer parâmetros em razão das diversas variáveis que o acompanham.

4.1.2.5 O FPE e o FNDR: critério individual

O impacto do FPE na distribuição do valor do FNDR é relevante, uma vez que aquele corresponde a setenta por cento do peso para este.

Art. 159-A(...)

§ 4º Os recursos de que trata o caput serão entregues aos Estados e ao Distrito Federal de acordo com coeficientes individuais de participação, calculados com base nos seguintes indicadores e com os seguintes pesos:

II - coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal nos recursos de que trata o art. 159, I, "a", da Constituição Federal, com peso de 70% (setenta por cento).

Contudo, importante ressaltar que a parcela que infere no cálculo do FNDR é a correspondente ao coeficiente individual de participação do Estado ou do Distrito Federal. Esse coeficiente individual é o calculado pelo TCU, conforme regra prevista no art. 92 do Código Tributário Nacional.

Art. 92. O Tribunal de Contas da União comunicará ao Banco do Brasil S.A., conforme os prazos a seguir especificados, os coeficientes individuais de participação nos fundos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “a”, “b” e “d”, da Constituição Federal que prevalecerão no exercício subsequente: (Redação dada pela Lei Complementar nº 143, de 2013) (Produção de efeito) (Vide Lei Complementar nº 143, de 2013)

No entanto, apesar de uma relativa estabilidade nos critérios adotados, por ser calculado pelo Tribunal de Contas da União, deve-se permanecer atento às modificações legislativas, exigidas pela ADI 5069, uma vez que a adoção de novos critérios pode corromper a fórmula de cálculo do FPE como um todo.

4.2 Valores do FNDR

O constituinte foi específico ao instituir os valores de repasse aos Estados e ao Distrito Federal. Além de estabelecer a quantia fixa, ainda previu forma de atualização dos valores: a variação acumulada do IPCA, ou outro índice que vier a substituí-lo.

Os repasses federais foram previstos para serem distribuídos, de forma progressiva, a partir de 2029, iniciando com o valor de oito bilhões de reais até o valor sessenta bilhões de reais por ano, a partir de 2043.

Art. 13. Os recursos de que trata o art. 159-A da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, corresponderão aos seguintes valores, atualizados, de 2023 até o ano anterior ao da entrega, pela variação acumulada do IPCA ou de outro índice que vier a substituí-lo:

- I - em 2029, a R\$ 8.000.000.000,00 (oito bilhões de reais);
- II - em 2030, a R\$ 16.000.000.000,00 (dezesseis bilhões de reais);
- III - em 2031, a R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais);
- IV - em 2032, a R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais);
- V - em 2033, a R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais);
- VI - em 2034, a R\$ 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões de reais);
- VII - em 2035, a R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais);
- VIII - em 2036, a R\$ 46.000.000.000,00 (quarenta e seis bilhões de reais);
- IX - em 2037, a R\$ 48.000.000.000,00 (quarenta e oito bilhões de reais);
- X - em 2038, a R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais);
- XI - em 2039, a R\$ 52.000.000.000,00 (cinquenta e dois bilhões de reais);
- XII - em 2040, a R\$ 54.000.000.000,00 (cinquenta e quatro bilhões de reais);
- XIII - em 2041, a R\$ 56.000.000.000,00 (cinquenta e seis bilhões de reais);
- XIV - em 2042, a R\$ 58.000.000.000,00 (cinquenta e oito bilhões de reais);
- XV - a partir de 2043, a R\$60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais), por ano.

Importante salientar que esse trabalho não teve acesso aos dados utilizados para chegar aos valores estabelecidos. O valor anual a ser repassado pela União foi definido após a tramitação da reforma na Câmara dos Deputados.

Em razão da ausência de indicação da fonte de recurso, é importante destacar que apenas a Constituição pode vincular a arrecadação de impostos a fundos.

O inciso IV, do art. 167 da Constituição Federal é claro ao vedar a vinculação de impostos a “órgão, fundo ou despesa”. As exceções a essa vedação são instituídas no mesmo texto legal, que prevê a possibilidade da vinculação do imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados ao FPE e FPM; para ações e serviços de saúde; manutenção e desenvolvimento do ensino; realização de atividade da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

Percebe-se, portanto, que os impostos federais, até o momento, não podem ser vinculados para compor o FNDR.

A indicação das fontes do recurso é imprescindível para observância dos princípios orçamentários. Portanto, caso os Estados e Distrito Federal entendam ser relevante a vinculação de um imposto federal para integrar o FNDR, devem solicitar a inclusão de tal no texto constitucional.

4.2.1 Valores nominais a partir de 2029

Conforme exposto, o legislador atribuiu pesos aos indicadores de população (30%) e a parcela do coeficiente individual de participação do Estado no FPE (70%).

Para exemplificar o quanto seria cabível ao Estado do Ceará em valores nominais, utilizaremos os seguintes critérios:

1) POPULAÇÃO: Projeções estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

Tabela 7 – Percentual da população do Ceará – Projeção IBGE

| ANO | BRASIL | CEARÁ | PERCENTUAL |
|------------|---------------|--------------|-------------------|
| 2029 | 223.921.305 | 9.592.073 | 4,29% |
| 2030 | 224.868.462 | 9.624.466 | 4,28% |
| 2031 | 225.854.415 | 9.654.132 | 4,27% |
| 2032 | 226.777.802 | 9.680.942 | 4,27% |
| 2033 | 227.638.581 | 9.704.871 | 4,26% |
| 2034 | 228.437.122 | 9.725.938 | 4,26% |
| 2035 | 229.173.685 | 9.744.180 | 4,25% |
| 2036 | 229.847.832 | 9.759.620 | 4,25% |
| 2037 | 230.459.062 | 9.772.281 | 4,24% |
| 2038 | 231.007.871 | 9.782.155 | 4,23% |
| 2039 | 231.494.650 | 9.789.317 | 4,23% |
| 2040 | 231.919.922 | 9.793.834 | 4,22% |
| 2041 | 232.284.233 | 9.795.742 | 4,22% |
| 2042 | 232.588.580 | 9.795.059 | 4,21% |
| 2043 | 232.834.065 | 9.791.182 | 4,21% |

Fonte: elaboração própria. Dados IBGE (2024)

2) COEFICIENTES INDIVIDUAIS FPE: Média dos coeficientes individuais aplicados ao Ceará no cálculo do FPE.

Tabela 8 – Percentual da parcela do FPE para o Estado do Ceará

| ANO | PERCENTUAL |
|-------|------------|
| 2024 | 6,54% |
| 2023 | 6,36% |
| 2022 | 5,82% |
| 2021 | 6,25% |
| 2020 | 6,47% |
| 2019 | 6,33% |
| 2018 | 6,44% |
| 2017 | 6,60% |
| 2016 | 6,67% |
| 2015 | 7,34% |
| 2014 | 7,34% |
| MÉDIA | 6,56% |

Fonte: elaboração própria. Dados obtidos TCU

Figura 3: Série Histórica do Coeficiente do FPE Ceará



Fonte: Elaboração própria/TCU

3) IPCA: **3,5%** - Previsão de meta estabelecida no Relatório Focus (2024) elaborado pelo Banco Central do Brasil. Apesar do Relatório não dispor dos valores para os anos de 2029 a 2043, utilizaremos nesse trabalho a meta de 3,5% por ser constante para os próximos anos (2025-2027).

Figura 4: Relatório de Mercado - Expectativa de Mercado.

| BANCO CENTRAL DO BRASIL | | Focus | | Relatório de Mercado | | Expectativas de Mercado | | | | | | | | | | | | 9 de fevereiro de 2024 | | | | | | | | |
|--|--------------|-------------|--------|----------------------|----------|-------------------------|-----------|--------------|-------------|--------|----------------|----------|--------------|-----------|--------------|-------------|--------|------------------------|----------|--------------|-----------|--------------|-------------|--------|----------------|----------|
| Mediana - Agregado | | 2024 | | | | | 2025 | | | | | 2026 | | | | | 2027 | | | | | | | | | |
| | Há 4 semanas | Há 1 semana | Hoje | Comp. Semanal* | Resp. ** | 5 dias úteis | Resp. *** | Há 4 semanas | Há 1 semana | Hoje | Comp. Semanal* | Resp. ** | 5 dias úteis | Resp. *** | Há 4 semanas | Há 1 semana | Hoje | Comp. Semanal* | Resp. ** | 5 dias úteis | Resp. *** | Há 4 semanas | Há 1 semana | Hoje | Comp. Semanal* | Resp. ** |
| IPCA (variação %) | 3,87 | 3,81 | 3,82 | ▲ (1) | 155 | 3,79 | 74 | 3,50 | 3,50 | 3,51 | ▲ (1) | 148 | 3,53 | 71 | 3,50 | 3,50 | 3,50 | == (32) | 129 | | | 3,50 | 3,50 | 3,50 | == (32) | 121 |
| PIB Total (variação % sobre ano anterior) | 1,59 | 1,60 | 1,60 | == (3) | 114 | 1,61 | 40 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | == (9) | 91 | 2,00 | 33 | 2,00 | 2,00 | 2,00 | == (27) | 76 | | | 2,00 | 2,00 | 2,00 | == (29) | 76 |
| Câmbio (R\$/US\$) | 4,95 | 4,92 | 4,92 | == (3) | 127 | 4,95 | 52 | 5,00 | 5,00 | 5,00 | == (5) | 119 | 5,00 | 49 | 5,00 | 5,04 | 5,04 | == (1) | 83 | | | 5,10 | 5,10 | 5,10 | == (5) | 84 |
| Selic (% a.a) | 9,00 | 9,00 | 9,00 | == (7) | 146 | 9,00 | 73 | 8,50 | 8,50 | 8,50 | == (16) | 140 | 8,50 | 69 | 8,50 | 8,50 | 8,50 | == (28) | 115 | | | 8,50 | 8,50 | 8,50 | == (27) | 111 |
| IGP-M (variação %) | 4,08 | 3,81 | 3,67 | ▼ (4) | 78 | 3,38 | 36 | 4,00 | 3,99 | 3,83 | ▼ (1) | 65 | 3,91 | 32 | 4,00 | 4,00 | 3,90 | ▼ (1) | 57 | | | 3,93 | 3,90 | 3,81 | ▼ (1) | 54 |
| IPCA Administrados (variação %) | 4,29 | 4,09 | 4,09 | == (1) | 96 | 4,03 | 41 | 3,99 | 3,96 | 3,92 | ▼ (3) | 79 | 3,98 | 38 | 3,50 | 3,53 | 3,50 | ▼ (1) | 58 | | | 3,50 | 3,50 | 3,50 | == (19) | 54 |
| Conta corrente (US\$ bilhões) | -40,30 | -37,20 | -36,20 | ▲ (2) | 30 | -37,20 | 11 | -41,35 | -39,30 | -40,00 | ▼ (1) | 27 | -41,70 | 9 | -42,60 | -40,45 | -40,00 | ▲ (2) | 19 | | | -48,45 | -43,90 | -45,00 | ▼ (1) | 17 |
| Balança comercial (US\$ bilhões) | 75,00 | 76,90 | 76,45 | ▼ (2) | 30 | 81,00 | 10 | 68,50 | 68,90 | 70,00 | ▲ (1) | 23 | 62,80 | 7 | 70,00 | 71,50 | 73,00 | ▲ (1) | 15 | | | 70,00 | 74,00 | 74,50 | ▲ (1) | 14 |
| Investimento direto no país (US\$ bilhões) | 65,00 | 69,84 | 66,50 | ▼ (1) | 26 | 70,00 | 12 | 70,00 | 75,65 | 74,05 | ▼ (1) | 24 | 80,00 | 10 | 76,90 | 80,00 | 80,00 | == (3) | 17 | | | 76,50 | 80,00 | 80,00 | == (2) | 16 |
| Dívida líquida do setor público (% do PIB) | 64,25 | 63,60 | 63,60 | == (2) | 25 | 64,55 | 8 | 66,55 | 66,00 | 66,25 | ▲ (1) | 24 | 66,50 | 7 | 69,20 | 69,65 | 69,50 | ▼ (1) | 20 | | | 71,40 | 69,95 | 69,81 | ▼ (1) | 20 |
| Resultado primário (% do PIB) | -0,80 | -0,80 | -0,80 | == (8) | 44 | -0,75 | 14 | -0,66 | -0,60 | -0,60 | == (3) | 41 | -0,60 | 13 | -0,50 | -0,50 | -0,50 | == (11) | 32 | | | -0,20 | -0,30 | -0,30 | == (1) | 29 |
| Resultado nominal (% do PIB) | -7,00 | -6,80 | -6,80 | == (2) | 25 | -7,00 | 10 | -6,39 | -6,29 | -6,29 | == (1) | 23 | -6,39 | 8 | -6,00 | -5,81 | -5,86 | ▼ (2) | 18 | | | -5,66 | -5,62 | -5,78 | ▼ (2) | 17 |

* comportamento dos indicadores desde o Focus-Relatório de Mercado anterior; os valores entre parênteses expressam o número de semanas em que vem ocorrendo o último comportamento ** respondentes nos últimos 30 dias *** respondentes nos últimos 5 dias úteis

— 2024 — 2025 — 2026 — 2027

Fonte: Relatório de Mercado/BCB

Com base nos dados apresentados, pode-se estimar os seguintes valores da parcela referente ao FNDR ao Estado do Ceará:

Tabela 9 – Estimativa de Valores destinados ao Estado do Ceará – FNDR (continua)

| ANO | VALOR BRUTO | VALOR ATUALIZADO | INDICADORES | | CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO | | COEFICIENTE | VALOR CE | |
|------|-----------------------|-----------------------|-------------|-------|---------------------------|---------|-------------|----------|--------------------|
| | | | %POP | %FPE | 30% POP | 70% FPE | | | |
| 2029 | R\$ 8.000.000.000,00 | R\$ 9.180.184.005,00 | 0,0429 | 0,066 | 0,01287 | 0,0462 | 0,0591 | R\$ | 542.273.469,1754 |
| 2030 | R\$ 16.000.000.000,00 | R\$ 19.002.980.890,35 | 0,0428 | 0,066 | 0,01284 | 0,0462 | 0,0590 | R\$ | 1.121.935.991,7663 |
| 2031 | R\$ 24.000.000.000,00 | R\$ 29.502.127.832,27 | 0,0427 | 0,066 | 0,01281 | 0,0462 | 0,0590 | R\$ | 1.740.920.563,3822 |
| 2032 | R\$ 32.000.000.000,00 | R\$ 40.712.936.408,53 | 0,0427 | 0,066 | 0,01281 | 0,0462 | 0,0590 | R\$ | 2.402.470.377,4674 |
| 2033 | R\$ 40.000.000.000,00 | R\$ 52.672.361.478,54 | 0,0476 | 0,066 | 0,01428 | 0,0462 | 0,0605 | R\$ | 3.185.624.422,2219 |
| 2034 | R\$ 42.000.000.000,00 | R\$ 57.241.688.836,80 | 0,0476 | 0,066 | 0,01428 | 0,0462 | 0,0605 | R\$ | 3.461.977.340,8496 |
| 2035 | R\$ 44.000.000.000,00 | R\$ 62.066.345.467,33 | 0,0476 | 0,066 | 0,01428 | 0,0462 | 0,0605 | R\$ | 3.753.772.573,8641 |
| 2036 | R\$ 46.000.000.000,00 | R\$ 67.158.606.993,17 | 0,0425 | 0,066 | 0,01275 | 0,0462 | 0,0590 | R\$ | 3.958.999.882,2475 |
| 2037 | R\$ 48.000.000.000,00 | R\$ 72.531.295.552,63 | 0,0424 | 0,066 | 0,01272 | 0,0462 | 0,0589 | R\$ | 4.273.543.933,9607 |
| 2038 | R\$ 50.000.000.000,00 | R\$ 78.197.803.017,67 | 0,0423 | 0,066 | 0,01269 | 0,0462 | 0,0589 | R\$ | 4.605.068.619,7108 |
| 2039 | R\$ 52.000.000.000,00 | R\$ 84.172.115.168,22 | 0,0423 | 0,066 | 0,01269 | 0,0462 | 0,0589 | R\$ | 4.956.895.862,2567 |
| 2040 | R\$ 54.000.000.000,00 | R\$ 90.468.836.860,62 | 0,0422 | 0,066 | 0,01266 | 0,0462 | 0,0589 | R\$ | 5.324.995.737,6159 |
| 2041 | R\$ 56.000.000.000,00 | R\$ 97.103.218.230,40 | 0,0422 | 0,066 | 0,01266 | 0,0462 | 0,0589 | R\$ | 5.715.495.425,0411 |
| 2042 | R\$ 58.000.000.000,00 | R\$104.091.181.970,90 | 0,0421 | 0,066 | 0,01263 | 0,0462 | 0,0588 | R\$ | 6.123.684.235,3483 |
| 2043 | R\$ 60.000.000.000,00 | R\$111.449.351.730,92 | 0,0421 | 0,066 | 0,01263 | 0,0462 | 0,0588 | R\$ | 6.556.565.362,3298 |

Fonte: Elaboração própria

ANO: ano a ser calculado;

VALOR BRUTO: valor estabelecido pela Constituição Federal;

VALOR ATUALIZADO: Cálculo do valor atualizado ao longo dos anos considerando uma taxa de 3,5% ao ano, pela fórmula de juros compostos. A fórmula é dada por:

$$FV = PV \times (1 + r)^t$$

onde:

FV é o valor futuro (o que queremos calcular),

PV é o valor presente,

r é a taxa de juros por período (3,5% ou 0,035),

t é o número de períodos (anos).

Em relação ao período, este estudo utilizou a atualização a partir do ano corrente (2024).

INDICADORES: indicadores constitucionais previstos - população e FPE.

onde,

População: percentual da população do Ceará em relação à população brasileira nos referidos anos.

FPE: média do percentual correspondente ao Ceará no cálculo do FPE.

CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO: Peso dos indicadores - 30% da população e 70% do FPE.

onde,

30% população: percentual da população * 0,3

70% FPE: percentual do FPE * 0,7

COEFICIENTE CEARÁ: o coeficiente aplicável para o Estado do Ceará se visualiza na seguinte fórmula:

$$\text{Coef. CE} = \frac{\text{Pop. CE}}{\text{Pop. Total}} \times 0,3 + \text{Coef. FPEce} \times 0,7$$

onde:

Coef. CE é o coeficiente aplicável ao Estado do Ceará no ano previsto;

Pop. CE é a população do Estado do Ceará ao longo dos anos;

Pop. Total é a população total do Brasil; e

Coef. FPEce é o coeficiente do Fundo de Participação do Estado ao Ceará;

VALOR CE: valor previsto para o Ceará na divisão do FNDR.

4.3 Formas de aplicação

A Carta Magna estabeleceu direcionamento específico para aplicação dos recursos do FNDR, dentre os quais:

Art. 159-A (...)

I - realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

II - fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

III - promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

A delimitação da forma de aplicação dos recursos vai de encontro ao preceito de autonomia financeira dos entes federativos. Como dito, a federação brasileira foi criada com um movimento descentralizador, dando mais autonomia aos entes subnacionais, dentre elas a autonomia financeira, que se traduz na instituição e gerência de suas próprias fontes de recurso. Contudo, esta fase da reforma tributária denota um movimento centralizador, como se demonstra na alocação da distribuição do IBS por um Comitê Gestor.

Nesse sentido, não se pode afirmar que essa centralização terá impactos positivos ou negativos. Por um lado, a centralização permite maior controle fiscal, possível equidade na distribuição de recursos, eficiência alocativa de recursos e gera uma estabilidade econômica. Em sentido contrário, a centralização pode provocar dependência financeira do ente superior, potencial abuso de poder e distanciamento da realidade local.

O legislador constitucional deixou claramente uma ampla margem de interpretação dos critérios supracitados. Em razão da utilização de termos vagos, buscaremos delimitar o que pode ser entendido em cada inciso disposto na Constituição.

I - REALIZAÇÃO DE ESTUDOS, PROJETOS E OBRAS DE INFRAESTRUTURA

De acordo com a Fundação Instituto de Administração – FIA (2019), da Universidade de São Paulo, entende-se por infraestrutura:

(...) é o conjunto de elementos que estimula o desenvolvimento socioeconômico de uma região.

Suas quatro áreas macro influenciam no deslocamento de pessoas e mercadorias e também no processo produtivo do local, o que resulta no crescimento econômico.

São eles:

Saneamento: aqui, podemos incluir a coleta de lixo, o fornecimento de água tratada, a coleta e o tratamento do esgoto doméstico e industrial, além da limpeza de vias públicas. Esses serviços são fundamentais para a prevenção de doenças e o aumento da qualidade de vida e bem-estar da população

Transporte: o investimento em mobilidade urbana e na construção de estradas, aeroportos, ferrovias, hidrovias e portos é fundamental para o desenvolvimento econômico, uma vez que repercute no deslocamento de pessoas e mercadorias

Energia: esse é um dos principais serviços de infraestrutura, tanto a geração quanto a distribuição dela, visto que a energia é importante para o abastecimento de residências, empresas e indústrias, além de propriedades do campo e veículos

Telecomunicação: é essencial para a troca de informações entre pessoas e empresas de diversas localizações, ou seja, para a realização de negócios. Isso pode ser feito através de celular, telefone fixo, internet, rádio e outros meios

Da definição acima pode-se entender que infraestrutura refere-se ao conjunto de elementos essenciais que suportam o funcionamento de uma sociedade, sendo relevante para o desenvolvimento e bem-estar de uma comunidade.

A infraestrutura é crucial para o desenvolvimento socioeconômico de um território. Não apenas a infraestrutura é responsável por dar o alicerce necessário para a vida em sociedade, como na criação de estradas, mas também serve de estímulo para o crescimento econômico.

Os projetos que envolvem infraestrutura agregam valor à sociedade desde a sua concepção e implementação, com a geração de empregos, até a sua entrega, com o efetivo uso do bem pela sociedade.

Dentre as principais áreas de infraestrutura, destacam-se: transporte, energia, comunicação e urbana. Contudo, a depender da interpretação também podem ser consideradas áreas de infraestrutura a financeira, de defesa e de tecnologia da informação.

No mesmo sentido, levando em consideração as áreas designadas por função e subfunção, como previsto na Portaria nº42, de 14 de abril de 1999 do Ministério da Economia, que classifica as despesas em funções de governo, elencam-se dentro do conceito de infraestrutura: 15 - Urbanismo; 17 - Saneamento; 24 - Comunicações; 25 Energia; e 26 - Transporte.

Já o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará analisa a perspectiva de infraestrutura como as atividades de energia, habitação, saneamento, transporte e comunicação.

Com base nos entendimentos destacados, pode-se analisar, conforme o BGE 2022 (p. 397) do Estado do Ceará, qual o valor dos investimentos nessas áreas nos últimos anos para entender a relevância da infraestrutura na economia estadual.

Tabela 10 – Despesas por funções empenhadas (continua)

| GRUPO DE FUNÇÕES | DESPESAS REALIZADAS R\$ (em mil) | | |
|------------------|----------------------------------|-----------|-----------|
| | 2020 | 2021 | 2022 |
| Comunicação | 82.732 | 133.655 | 180.924 |
| Energia | 4.126 | 10.466 | 86.120 |
| Saneamento | 74.357 | 115.333 | 208.569 |
| Transporte | 1.400.218 | 1.516.212 | 1.751.423 |

Tabela 10 – Despesas por funções empenhadas (continuação)

| | | | |
|-------------------------|------------|------------|------------|
| Urbanismo | 384.257 | 681.031 | 560.721 |
| TOTAL (infra) | 1.947.690 | 2.456.697 | 2.787.757 |
| TOTAL (demais despesas) | 26.914.521 | 31.165.451 | 32.130.268 |

Fonte: Elaboração própria. Dados BGE CE 2022

Percebe-se, portanto, que o Estado do Ceará possui forte investimentos na área de infraestrutura, por ser capaz promover o desenvolvimento da sociedade com o crescimento econômico impulsionado pela geração de empregos e pela atratividade de investimentos na área; e melhorando a qualidade de vida dos cearenses, por meio de acesso a serviços básicos.

II - FOMENTO A ATIVIDADES PRODUTIVA COM ELEVADO POTENCIAL DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, INCLUINDO A CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E FINANCEIRAS

Os conceitos emprego e renda são tratados, na maioria das vezes, de forma entrelaçada, em razão do seu possível efeito de causa e consequência.

Dessa relação, a principal premissa é que o emprego se torna fonte de renda para a maioria da população. Pelo labor os indivíduos auferem salários e benefícios que servem de suporte para as receitas pessoais e, conseqüentemente, aumentam a geração de renda na sociedade. Os investimentos nas áreas de emprego devem estar atentos e englobar também os trabalhos informais, que são fonte de renda para muitos brasileiros.

Outro aspecto está relacionado à qualidade do emprego para determinar a renda obtida. Trabalhadores qualificados e especializados, geralmente, têm acesso a empregos com maior remuneração, enquanto trabalhos que não exigem formação profissional tendem a ter um salário mais baixo. Contudo, é importante observar que apesar de empregos que não exigem elevada expertise acadêmica possuírem salários mais baixos podem ter um maior potencial gerador de vagas de trabalho, o que impacta na renda.

Exemplificando: na área da construção não é raro ver a equipe formada por engenheiros ser radicalmente menor do que a equipe de operários. Contudo, em termos de renda, por vezes um engenheiro pode acumular a remuneração de vários desses operários.

Por conseguinte, o investimento em atividades produtivas geradoras de emprego e renda devem também atender à capacitação da mão de obra para elevar a renda dos trabalhadores.

Dessa forma, o legislador elaborou o inciso II do caput do art. 159-A propositalmente de forma mais aberta. Exatamente pela norma não possuir um direcionamento específico que se faz necessário a cautela na aplicação pelos Estados. Os entes federativos terão

o trabalho de entender sua economia e identificar quais as áreas que mais geram emprego e renda aos seus cidadãos para terem a legitimidade na aplicação dos recursos.

Contudo, importante salientar que o legislador ao estabelecer o termo “potencial” possibilitou aos Estados que investissem não apenas nas atividades que já, comprovadamente, impactam nessas variantes, mas também em atividades que possuam essa capacidade de gerar emprego e renda, ainda que não exploradas, por falta de interesse ou recurso, por exemplo.

Dessa forma, exemplificando, caso o Estado X tenha realizado estudo econômico que o investimento na área de Turismo, que até então é pouco explorada e possui pouco investimento financeiro, irá trazer um retorno positivo à sociedade, com a criação de empregos formais e informais, estará autorizado pela legislação constitucional a fazê-lo.

No caso do Estado do Ceará, a guisa de exemplificação, estudo elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), analisa a geração de emprego no Estado do Ceará no ano de 2023, e indicou que as principais atividades econômicas geradoras de emprego foram: serviços; comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas; construção; indústria geral; e agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura, vejamos:

A análise da referida tabela permite ressaltar que quase todas as atividades econômicas cearenses também registraram saldos de empregos positivos no acumulado até novembro de 2023. Os grupos de atividade econômica que mais geraram empregos no período foram: Serviços (+32.212 vagas; 55,15%); Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas (+10.844 vagas; 18,56%); Construção (+8.975 vagas; 15,36%); Indústria geral (+4.627 vagas; 7,92%); e Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura (+1.755 vagas; 3,00%).

Outro destaque dentro do grupo de serviços cearense foi a seção de atividade de Informação, comunicação e atividades financeiras, imobiliárias, profissionais e administrativas com 16.106 novas vagas criadas, participando com 27,57% do total do estado. Dentro dessa seção destacou-se a atividade de Atividades Administrativas e Serviços Complementares com 10.809 vagas geradas.

Outra seção que também foi destaque no grupo de Serviços cearense foi a Administração pública, defesa e seguridade social, educação privada, saúde humana e serviços sociais com 7.663 novos empregos e uma participação de 13,12% das novas vagas geradas no estado do Ceará. Dentro dessa seção destacou-se a educação privada com saldo de 4.266 vagas geradas. A educação pública e a saúde pública encontram-se dentro da atividade Administração Pública, Defesa e Seguridade Social.

Dentro da Indústria Geral o destaque ficou por conta da Indústria de Transformação que gerou 2.992 vagas, respondendo por uma participação de 5,12% dos empregos formais gerados no estado. Por fim, destaca-se que apenas duas atividades apresentaram destruição de vagas de trabalho formal no último período no mercado de trabalho cearense, Atividades Imobiliárias (-73 vagas) e Serviços Domésticos (-4 vagas).

Sendo assim, poderia o gestor estadual aplicar os recursos em qualquer das áreas, desde que comprovado impacto no potencial de geração de emprego e renda.

Tabela 11 – Evolução do saldo de empregos formais por atividade – Ceará – 2020 ao acumulado até novembro 2023

| GRUPAMENTO DE ATIVIDADES | 2020 | 2021 | 2022 | Acumulado Nov-2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------------------------|
| Agricultura, pecuária, produção florestal e aquicultura | 1.012 | 1.153 | -21 | 1755 |
| Água, Esgoto, Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação | 233 | 1.164 | 321 | 1.098 |
| Informação, comunicação e atividades financeiras | 8.377 | 20.494 | 27.370 | 16.106 |
| Serviços | 52 | 39.778 | 40.904 | 32.212 |
| Construção | 5.026 | 8.107 | 8.600 | 8.975 |
| Comércio; reparação de veículos | -2.205 | 19.792 | 9.415 | 10.844 |

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos IPECE (2023)

Por fim, no tocante a parte final do inciso que diz “incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras”, o legislador constitucional permitiu que os Estados e DF utilizassem os recursos do FNDR para transferir a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril verbas para cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas (Subvenção Econômica, de acordo com o art. 12, § 3º, II, da Lei 4.320/64).

III - PROMOÇÃO DE AÇÕES COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO

O último critério estabelecido no caput do art. 159-A prevê a entrega de recursos para a promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação.

No setor público o incentivo a essas áreas se mostra fundamental para impulsionar a eficiência, a qualidade dos serviços e eficácia dos serviços públicos.

Podem-se destacar algumas possíveis áreas de investimento, tais como:

- a) Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento;
- b) Colaboração entre a Academia e o Setor Público;
- c) Subsídio às novas formas de empreendedorismo;
- d) Capacitação e Desenvolvimento dos servidores para melhor se adaptarem às novas tecnologias;
- e) Desenvolvimento de uma infraestrutura tecnológica
- f) Incentivo às políticas de compartilhamento de dados e transparência.

No âmbito do Estado do Ceará, o legislador constitucional estadual preocupou-se com o desenvolvimento científico e tecnológico por meio de incentivos à pesquisa básica e aplicada, a autonomia e capacitação tecnológica e a difusão dos conhecimentos técnicos e científicos.

Art. 253. O Estado promoverá o desenvolvimento científico e tecnológico, incentivando a pesquisa básica e aplicada, a autonomia e capacitação tecnológicas e a difusão dos conhecimentos técnicos e científicos, tendo em vista o bem-estar da população e o progresso das ciências.

§1º A política científica e tecnológica tem por objetivos o respeito à vida e à saúde humana, o aproveitamento racional e não predatório dos recursos naturais, a preservação e a recuperação do meio ambiente, bem como o respeito aos valores éticos e culturais.

§2º As universidades e demais instituições públicas de pesquisa devem participar do processo de formulação da política científica e tecnológica e ser seus agentes primordiais.

Nesse sentido foi criada em 2013, a Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap), que tem como objetivo apoiar grupos de pesquisa de reconhecida excelência mediante o suporte financeiro à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação.

Assim sendo, existem inúmeros projetos dentro do Estado do Ceará, vinculados à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITECE), que podem ser objeto de investimento, dentre eles: “Ceará faz ciência”; “Criarce”; “Universidade do Trabalho Digital (UTD)”; “Tecnova”, dentre outros.

Como previsto na Constituição do Estado do Ceará, os recursos do Funcap correspondem a uma dotação mínima de dois por cento da receita tributária.

Art. 258. O Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada. 193

§1º A dotação prevista neste artigo será calculada sobre a renda obtida através de impostos e transferida em duodécimos, mensalmente, no mesmo exercício.

Amparado pelo mínimo constitucional estadual, a aplicação de recursos nessa área, em 2022, de acordo com o BGE CE (p. 436) foi no valor de R\$ 113.573.134, que correspondem a um percentual de 0,8606% da receita líquida tributária, bem aquém do limite estabelecido pela Carta Estadual.

Por fim, estima-se que haverá um incremento dos valores investidos na área de desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação, por ser um dos critérios adotados pela Constituição Federal para o futuro repasse do FNDR.

Decerto que os critérios de aplicação e valores previstos para cada área designada pelo texto constitucional não de ser implementados pelo legislador estadual. Contudo, deve-se observar o parâmetro estabelecido na Carta estadual que corresponde a aplicação de, no mínimo, 2% da receita tributária na área de Ciência e Tecnologia.

IV - PRIORIDADE: PROJETOS QUE PREVEJAM AÇÕES DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E REDUÇÃO DAS EMISSÕES DE CARBONO

O legislador constituinte atento às demandas que exigem ações de sustentabilidade ambiental no país estabeleceu um direcionamento aos Estados e Distrito Federal para aplicação das receitas do FNDR: ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Art. 159-A (...) § 2º Na aplicação dos recursos de que trata o caput, os Estados e o Distrito Federal priorizarão projetos que prevejam ações de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023)

A preocupação com o meio ambiente foi amplamente reiterada ao longo do texto da reforma tributária. Além do parágrafo em destaque, que trata do FNDR, o legislador também incluiu a possibilidade de concessão de incentivos regionais, como isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos, considerando critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono (art. 43, §4º, CF).

Nesse sentido, promove-se que o setor público desenvolva políticas de investimento que incluam critérios ambientais, visando o crescimento sustentável. O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação que alia a exploração de recursos com a proteção do meio ambiente.

Dessa forma, ao avaliar as oportunidades de investimento, o gestor público pode/deve incorporar as análises de risco ESG, que medem a exposição do setor público a riscos ambientais, sociais e de governança, com vistas a identificar e mitigar impactos negativos de investimento em setores não sustentáveis.

No Estado do Ceará, por exemplo, destaca-se a implementação do Hidrogênio Verde. Explica a Federação das Indústrias do Ceará (2023),

O Hidrogênio Verde é o hidrogênio obtido a partir de fontes renováveis, como a energia solar e a energia eólica, sem a emissão de carbono. É produzida através de eletrólise, sendo prática sustentável e já adotada em vários países do mundo. Esta tecnologia está baseada na geração de Hidrogênio — um combustível universal — por meio de um processo químico conhecido como eletrólise. Este método utiliza a corrente elétrica para separar o hidrogênio do oxigênio que existe na água. Por esta razão, se essa eletricidade for obtida de fontes renováveis, então a energia será produzida sem a emissão de dióxido de carbono na atmosfera.

O investimento nessa energia renovável possui um elevado potencial de geração de emprego e renda aliado a práticas de preservação ambiental. Conforme noticia a Secretaria do Meio Ambiente (SEMACE) (2023):

Os futuros investimentos dessa cadeia vão gerar mais emprego, desenvolvimento tecnológico, industrial e socioeconômico para toda região nordeste, em especial para

o Ceará. Serão instaladas novas companhias de energias renováveis, empresas produtoras, de armazenamento, e de transporte de hidrogênio. Há projeções de elevação do PIB Cearense e impactos positivos nas exportações cearenses.

Portanto, em razão da importância da preservação do meio ambiente para o desenvolvimento da sociedade, o legislador constitucional sugeriu que os programas que visam a sustentabilidade ambiental tivessem destaque nos investimentos dos Estados.

4.3.1 Possível problemática: elaboração da legislação estadual

Apesar de nortear a forma pela qual podem ser utilizadas as verbas do fundo, o constituinte deixou uma margem de liberdade na forma de aplicação dos recursos aos Estados e ao Distrito Federal.

Art. 159- A (...) § 3º Observado o disposto neste artigo, caberá aos Estados e ao Distrito Federal a decisão quanto à aplicação dos recursos de que trata o caput.

Decerto que a discricionariedade é importante para a elaboração de políticas públicas, pois, lastreado pela margem de liberdade de escolha, o governante possui a faculdade de aplicar recursos públicos de forma a atender a real necessidade da população.

Contudo, a liberdade ampla pode apresentar certos desafios e problemas, como:

I - Falta de transparência: a ausência de norma ou a criação de uma lei genérica pode vir de encontro ao princípio da transparência que norteia a Administração Pública.

O direito à transparência é fundamental em uma sociedade democrática e visa a garantir que a sociedade tenha acesso às informações relacionadas às ações, decisões e aplicação de recursos do governo.

Esse direito, portanto, desempenha um relevante papel na *accountability*, na prestação de contas e no fortalecimento da confiança entre os cidadãos e os entes públicos.

II - Descontinuidade de políticas públicas: a constante alteração de governo pode resultar em mudanças nas prioridades de investimentos públicos.

A descontinuidade dos investimentos pode impactar negativamente os projetos em andamento e que estão gerando valor à sociedade; impacta a economia no sentido de afetar o crescimento econômico e o desenvolvimento social, caso as novas políticas não sejam favoráveis; e pode repercutir de forma desfavorável na sociedade, pois projetos benéficos podem ser interrompidos ou modificados.

Dessa forma, faz-se necessário que a lei preveja um mecanismo capaz de assegurar a manutenção de projetos em execução que estejam gerando benefícios à população.

III - Prejudicialidade na prestação de contas aos órgãos externos: o gestor público possui o dever de prestar contas tanto à sociedade como aos órgãos externos, como os Tribunais de Contas. A avaliação da aplicação de recursos pelos órgãos externos visa garantir a eficiência, eficácia, economicidade, legitimidade e legalidade dos investimentos. Por conseguinte, uma norma deficiente de critérios objetivos de aplicação de recursos compromete a integridade dos investimentos, pois dificulta a auditoria das contas governamentais.

Portanto, diante das possíveis problemáticas na elaboração da norma estadual, revela-se crucial que o legislador estadual elabore uma lei clara e com critérios objetivos para aplicação dos recursos, garantindo assim uma gestão eficiente e pautada na confiança pública.

4.4 Prazo de entrega do repasse

Importante salientar que o legislador constitucional foi omissivo quanto ao momento do repasse dos recursos aos Estados e ao Distrito Federal.

Quando se trata de transferências de recursos para entidades públicas para a execução de projetos ou programas específicos, é comum que existam prazos claros estabelecidos para a entrega dos recursos. Isso é importante para garantir a transparência, a prestação de contas e o cumprimento dos objetivos estabelecidos para os recursos públicos.

O aspecto temporal é de suma importância para a organização financeira do Estado. Além disso, a própria Constituição e a legislação infraconstitucional preveem a necessidade de se incluírem os recursos do governo nas leis orçamentárias.

Nesse sentido, prevê a Lei Complementar nº101/2001, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

(...)

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da

quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Uma forma de resolver a pendência legislativa é a adoção de repasse mensal, em forma de decêndios. A escolha pelo dispêndio mensal facilita a previsibilidade financeira, permitindo o planejamento do governo e melhor gerência das despesas nos investimentos realizados. Além disso, evita a acumulação em grandes quantias, reduzindo o risco de má gestão financeira. Por fim, uma regra de repasse melhora o controle e a transparência da gestão fiscal, assim como exige a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)
(Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.
(Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

(...)

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2º, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Contudo, cabe aos Estados e ao Distrito Federal exigirem dos legisladores nacionais o estabelecimento de regras do prazo para repasse, com vistas a concretizar o princípio orçamentário do planejamento e cumprir as normas legais.

Cientes desta problemática os estados federados unidos no GT 39.13 - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - FNDR, elaboraram minuta de lei criando a seguinte forma de repasse:

Art. 6º Os recursos serão entregues pela União aos Estados e ao Distrito Federal em duodécimos mensais do valor a ser distribuído a cada exercício financeiro.

§ 1º A partir de 2029, a União entregará os recursos, através de créditos em contas individuais nas instituições financeiras contratadas pelos Estados e Distrito Federal, observando os seguintes prazos:

I - para os meses de janeiro, considerando o calendário de divulgação do índice de que trata o caput do art. 13 da Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023, até o vigésimo dia;

II – para os demais meses até o décimo dia do mês de repasse.

5. IMPACTOS NA ECONOMIA DO CEARÁ

A estimativa de ingresso de recursos deve ser analisada em conjunto com os dispêndios realizados pelo Estado do Ceará para entender se há uma relação de ganho para o ente público.

Considerando as áreas nas quais podem os Estados e o Distrito Federal aplicarem os recursos, quais sejam: realização de estudos, projetos e obras de infraestrutura; fomento a atividades produtivas com elevado potencial de geração de emprego e renda, incluindo a concessão de subvenções econômicas e financeiras; e promoção de ações com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação, percebe-se que os valores a receber podem elevar o potencial das áreas destacadas e trazer benefícios ao Estado.

Nessa criação de cenários, utiliza-se como base o valor a ser recebido pelo Estado do Ceará em 2029, qual seja R\$542.273.469,17 para gastos nas áreas destacadas. Destrinchando as áreas de aplicação, percebe-se:

1) INFRAESTRUTURA: somando os dispêndios nas áreas energia, habitação, saneamento, transporte e comunicação, percebe-se que o valor a ser recebido não supriria todas as despesas em infraestrutura do Ceará, pois totalizaram, em 2022, R\$2.787.575.000,00 (Vide tabela 10).

Contudo, analisando subitens do gênero infraestrutura, mostra-se não apenas viável o suprimento de toda a despesa, mas também ingresso de recursos que possibilitaria amplo desenvolvimento no Ceará. Ilustra-se com os investimentos em energia e saneamento.

1.1) ENERGIA: em 2022 o Estado do Ceará gastou em energia R\$86.120.000,00. Levando a valores atualizados em 2029, com uma taxa de inflação de 3,5%, utilizando a fórmula de valor atualizado, equivale a uma quantia de R\$102.283.544,64. Esse valor corresponde a 18,86% da verba do FNDR em 2029. Caso aplicado todo o valor do FNDR com investimentos em energia haveria um crescimento de 530% no setor.

Nesse sentido, poderia o Estado do Ceará investir em segurança energética, garantindo infraestrutura energética pública que atenda todas as regiões do Estado; e pode ampliar os investimentos em energia renováveis, promovendo o acesso universal à energia e melhorando a qualidade de vida dos cearenses.

1.2) SANEAMENTO: Em 2022 o Ceará gastou R\$208.569.000,00 em saneamento, atualizado em R\$247.714.545,08 em 2029. Esse valor corresponde a 45,68% do valor do FNDR em 2029. E se aplicado o FNDR apenas em saneamento, elevaria o dispêndio nessa atividade em 219%.

Esse investimento extra em saneamento permitiria a expansão da área de cobertura urbana de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com o relatório da companhia de águas e esgoto do Ceará - Cagece (2018. p.9), atualmente o Ceará conta com cobertura urbana de abastecimento de água de 98,20%, e esgotamento sanitário da ordem de 40,49%.

Portanto, existe uma margem de crescimento e investimento nessa área tão vital para a população cearense que é possível ser abarcada pela verba do FNDR.

Ter saneamento básico é um fator essencial para que um país seja considerado desenvolvido. Os serviços de saneamento, principalmente os de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos levam à melhoria direta da qualidade de vida das pessoas. Tem por objetivo prevenir doenças, promover hábitos higiênicos e saudáveis, melhorar a limpeza pública básica e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população. Além da melhoria na educação, na expansão do turismo, na valorização dos imóveis, na renda do trabalhador, na despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos etc. (CAGECE, 2018. p. 7)

2) DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO: conforme o BGE CE 2022 (p. 436), a despesa orçamentária em ciência e tecnologia foi de R\$113.573.134,00. Em 2029 esse valor corresponde a R\$134.889.255, que corresponde a aproximadamente a 25% do valor do FNDR. Caso o Estado do Ceará investisse todo o valor do FNDR em Ciência e Tecnologia haveria um crescimento de aproximadamente 402% na área.

Com isso, o governo do Ceará poderia promover a pesquisa, inovação e o desenvolvimento tecnológico em determinados setores ou áreas de interesse estratégico. A criação de pólos de ciência e tecnologia tem a capacidade de impulsionar o crescimento econômico e melhorar a competitividade nacional e internacional. Pois, o ecossistema de inovação e colaboração, que advém desse investimento, tende a atrair indústrias de alta tecnologia, investimentos estrangeiro e a criar empregos de alta qualidade, fazendo impulsionar a inovação em toda a economia.

5.1 Investimentos públicos e o efeito *crowding in*

O Poder Público ao investir recursos nas áreas de negócio públicas gera impactos no investimento do setor privado. Por um lado, o reflexo positivo - *crowding in* - pode ampliar os investimentos privados em decorrência da melhoria da área investida; por outro lado, o investimento público pode reduzir a competitividade para o investidor privado, fenômeno denominado como *crowding out*.

No setor público, o investimento crowding in é um fenômeno que ocorre quando investimentos públicos, geralmente associados à infraestrutura, atrai investidores privados pela criação de um ambiente propício para o crescimento e desenvolvimento de determinados segmentos.

De acordo com Sonaglio, Baraga & Campos (2010),

Investimentos públicos associados à geração de infraestrutura (transportes, comunicações, energia elétrica) e na formação de capital humano induzem um aumento da produtividade do capital privado. Além disso, ao elevar a demanda agregada, incentiva o investimento privado através do incremento da demanda e, conseqüentemente, provoca o crescimento do produto e da poupança na economia. Esse efeito positivo do dispêndio público sobre o capital privado é chamado de efeito crowding-in ou de complementaridade. Todavia, se o investimento do setor público compete por recursos físicos e financeiros com o setor privado, isso pode gerar uma redução do investimento privado, resultando no efeito crowding-out ou de substituição. Essa dicotomia desperta o interesse nos estudos empíricos a fim de apontar a direção da relação entre esses investimentos e, assim, dar subsídios à elaboração de políticas que estimulem o investimento agregado.

Em consonância, ensina Jacinto e Ribeiro (1998) que entende o fenômeno que “um reflexo positivo do investimento público pode ser associado à geração de infra-estrutura (transportes, comunicações, energia elétrica), a qual auxilia no aumento da produtividade do capital privado.” (sic)

Nesse sentido, existem diversas maneiras as quais o investimento público pode facilitar o “crowding in” do setor privado, como: por investimentos públicos em infraestrutura, como a construção de redes de transporte e energia; por incentivos fiscais e subsídios que reduzem o custo de instalação das empresas privadas; por investimentos em pesquisa e desenvolvimento; com educação e capacitação da mão de obra local; entre outros.

Importante anotar que com a reforma tributária foi reduzida, até a completa extinção, a possibilidade dos Estados concederem benefícios fiscais ao setor privado, grande causador da guerra fiscal entre os entes públicos, mas que garantia a atração dos investidores privados nos Estados.

Por conseguinte, cabe aos entes públicos idealizarem outras formas de atrair investimentos para seus territórios visando o desenvolvimento econômico da região.

Uma forma de possibilitar a atração de investidores - crowding in - é utilizar os recursos previstos no FNDR para complementar os investimentos nas áreas de atração do setor privado. A construção de estradas, aeroportos e incentivos em pesquisa e tecnologia, por exemplo, podem instigar os prestadores privados.

Por fim, o crowding in no setor público pode desempenhar um papel importante no estímulo ao investimento privado e no desenvolvimento econômico, desde que os investimentos públicos sejam estrategicamente planejados e executados. O FNDR pode e deve ser utilizado nas áreas estratégicas para garantir o desenvolvimento do Estado do Ceará.

6. TRANSFERÊNCIA CONSTITUCIONAIS E O *FLYPAPER EFFECT* NAS DESPESAS

O FNDR será inserido no grande rol de transferências incondicionais e sem contrapartida previstas na Constituição Federal. Essas transferências foram criadas como um mecanismo para suprir eventuais deficiências arrecadatórias, contudo se tornaram na principal fonte de recursos de muitos entes públicos.

Nesse sentido, as transferências constitucionais podem gerar o efeito flypaper, que indica que o subsídio do governo a um ente eleva o gasto público em maior proporção do que um aumento equivalente na renda local. Sepúlveda (2017) indica que o efeito ocorre simplesmente porque o gasto público é mais barato quando financiado com transferências intergovernamentais.

O efeito flypaper está compreendido dentro da teoria da Ilusão Fiscal, que estabelece que os contribuintes podem ser iludidos quanto aos verdadeiros custos das políticas públicas e dos gastos do governo. Por conseguinte, os recursos financeiros adicionais das transferências não afetam diretamente o contribuinte, como pela redução de impostos, mas permanecem onde chegam estimulando o aumento das despesas.

Nessa toada, nota-se que os recursos dos fundos que hoje existem não provocam alterações significativas no cenário econômico-social do país.

Em relação ao Estado do Ceará, por exemplo, o ente é o terceiro maior receptor de fundos do FPE, contudo os efeitos não impactam de forma efetiva na realidade social, ou seja, impulsionando o Estado melhores resultados no PIB, IDH, Rendimento nominal mensal domiciliar per capita. Nesse sentido, segundo o IBGE, o Ceará ocupa a 22^a posição no rendimento nominal mensal domiciliar per capita; 12^o lugar em relação ao índice de desenvolvimento humano.

Nesse cenário de descrença da utilização de Fundos para o efetivo desenvolvimento regional, a implementação do FNDR traz incertezas sobre a manutenção do status quo, apenas aumentando nominalmente a receita do Ceará e não efetivamente a qualidade de vida do cearense.

7. MOBILIZAÇÃO DOS ESTADOS E ELABORAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DO FNDR

Em razão das novidades trazidas pela criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, os Estados federados reunidos elaboraram uma Minuta de Projeto de Lei para apresentar ao Congresso Nacional visando o estabelecimento de normas sobre o cálculo, a entrega e o controle dos recursos do FNDR.

Esse trabalho teve acesso ao conteúdo da minuta por solicitação à Secretaria da Fazenda do Ceará. Assim dispõem os entes federados:

MINUTA DE PROJETO DE LEI Nº **, DE * DE *** DE 2024

Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O cálculo, a entrega e o controle dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, de que tratam o art. 159-A da Constituição Federal e o art. 13 da Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023, far-se-ão nos termos desta Lei.

Art. 2º No cálculo do indicador previsto no inciso I do § 4º do art. 159-A da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União – TCU utilizará os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população publicados pela entidade federal competente.

Parágrafo único. No caso de criação de outros Estados, o TCU fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Estados, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem.

Art. 3º O TCU publicará no Diário Oficial da União, até 31 de maio de cada ano, iniciando em 2028, os coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal para aplicação no ano subsequente.

§ 1º As unidades federadas disporão de 30 (trinta) dias, a partir da publicação referida no caput, para apresentar contestação, juntando desde logo as provas em que se fundamentar.

§ 2º O TCU deverá manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento da contestação prevista no § 1º. § 3º Na hipótese de alteração dos coeficientes individuais de participação em virtude de deferimento de contestação, o TCU retificará e publicará os novos coeficientes de que trata o caput.

Art. 4º A União atualizará, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, ou de outro índice que vier a substituí-lo, de 2023 até o ano anterior de cada entrega, o valor destinado ao FNDR.

Art. 5º A União divulgará em janeiro de cada ano os valores a serem entregues, observados os arts. 4º e 6º, bem como o cronograma com as datas das liberações. Art. 6º Os recursos serão entregues pela União aos Estados e ao Distrito Federal em duodécimos mensais do valor a ser distribuído a cada exercício financeiro.

§ 1º A partir de 2029, a União entregará os recursos, através de créditos em contas individuais nas instituições financeiras contratadas pelos Estados e Distrito Federal, observando os seguintes prazos:

I - para os meses de janeiro, considerando o calendário de divulgação do índice de que trata o caput do art. 13 da Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023, até o vigésimo dia;

II – para os demais meses até o décimo dia do mês de repasse.

§ 2º Os recursos não entregues no prazo previsto no § 1º ficarão sujeitos à correção monetária, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, ou outro índice que vier a substituí-la.

Art. 7º Os recursos do Fundo serão repassados, respeitado o previsto no art. 8º, para contas específicas dos Estados e do Distrito Federal, vinculadas ao respectivo Fundo,

instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas.

Art. 8º Os Estados e o Distrito Federal poderão utilizar os recursos do FNDR em gastos incorridos ou futuros, desde que respeitadas as destinações estabelecidas no inciso I do caput do artigo 159-A, da Constituição Federal.

§1º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal a aplicação dos recursos do FNDR no pagamento de dívidas públicas existentes ou garantidas, pela União ou por instituições financeiras, desde que os gastos que originaram o montante principal da dívida se enquadrem nas hipóteses estabelecidas no caput.

§2º A compensação da dívida dos Estados e do Distrito Federal de que trata o §1º, quando realizada, utilizará para cálculo o valor presente da dívida a ser compensada e do FNDR a ser aplicado.

Art. 9º Os rendimentos auferidos em decorrência de aplicações financeiras deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal do FNDR.

Art. 10. A fiscalização e o controle em relação à aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos nos Estados e no Distrito Federal pelo respectivo Tribunal de Contas.

Art. 11. O Poder Executivo Federal e o Tribunal de Contas da União deverão editar, nas suas respectivas áreas de competência, as normas e instruções complementares necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei. Art. 12. Os Estados e o Distrito Federal disponibilizarão, em meio eletrônico de amplo acesso público, informações relativas aos recursos do FNDR e às respectivas aplicações. Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União

8. CONCLUSÃO

A primeira etapa da reforma tributária provocou profundas alterações no sistema tributário nacional. Ante a futura extinção do ICMS, os Estados federados possuem fundado temor de queda de arrecadação e conseqüente redução de recursos disponíveis.

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional foi apresentada como uma solução para abastecer os cofres públicos e equilibrar eventual queda de arrecadação. Como uma forma de transferência de recursos, o fundo desempenhará um importante papel na consecução do objetivo constitucional de redução de desigualdades sociais e regionais.

O repasse foi instituído de forma objetiva pelo legislador constitucional, com valores certos, em razão de determinados critérios e com direcionamento para aplicação dos recursos.

A soma a ser transferida pela União aos Estados e Distrito Federal corresponde ao valor de oito bilhões de reais, em 2029, e evoluiu gradualmente até o valor de sessenta bilhões de reais, a partir de 2043. Ressalta-se que o constituinte não demonstrou a fonte desse recurso. Recomenda-se, portanto, que o legislador infraconstitucional elabore lei complementar que regulamente a matéria a nível nacional e que nela contenha indicações acerca da fonte de recursos desse fundo, em respeito ao princípio da especialização.

Os valores listados no texto da emenda constitucional nº 132/2023 serão atualizados ao longo dos anos pelo índice IPCA, o que impede a perda de valor pela inflação ao longo dos anos.

Em relação aos critérios estabelecidos pelo constituinte para o rateio houve uma preocupação em associar o valor do FNDR aos Estados mais pobres. Assume-se tal assertiva em razão do peso concedido ao FPE (70%) que justamente tem suas bases nos parâmetros de população e inverso da renda familiar em detrimento do critério populacional, que apenas trinta por cento de peso nessa equação.

Com base nos valores de transferência e nos critérios de repasse, estima-se que ao Estado do Ceará caberá valor acima de quinhentos milhões de reais no primeiro ano de repasse e a partir de 2043 poderá ser transferido ao Estado montante acima de seis bilhões de reais por ano.

Por fim, quanto à forma de aplicação, o legislador apesar de estabelecer parâmetros que guiam a aplicação da verba pelos Estados ou Distrito Federal, o fez de forma mais genérica, dando aos entes federativos a capacidade de legislar sobre as formas de aplicação de recursos. Essa amarra na forma de aplicação dos recursos pode ser interpretada como um direcionamento

positivo ou uma interferência da União sobre a forma de aplicação de recursos dos Estados, sendo contrário ao ideal de federalismo fiscal.

Além disso, a instituição de fundos para aplacar as desigualdades regionais não é novidade na economia brasileira. Percebe-se os fundos já criados no Brasil com esse direcionamento não foram eficientes em razão da perpetuação do status quo, os Estados mais ricos continuaram os mais ricos e os pobres continuaram pobres. Com o direcionamento dos gastos dados pela Constituição, espera-se que os recursos do FNDR tenham um efetivo impacto na renda e na qualidade de vida dos brasileiros.

Por fim, reforça-se que em razão da não elaboração das legislações nacionais e estaduais instituindo o IBS, não se pode concluir se o FNDR servirá para neutralizar a perda de arrecadação do ICMS ou se terá um caráter complementar, permitindo aumentar nas áreas estratégicas destacadas na Constituição.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. **A crise da federação no Brasil**. Ensaios, FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994. Disponível em: <

<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/1704>> Acesso em 21.03.2034

ARAÚJO, W. F. G.; CORREA, I. M.; SILVA, F. A. R. **Descentralização e federalismo fiscal: algumas considerações sobre o âmbito intramunicipal**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD. Anais... 2003.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Mercado**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>> Acesso em: 16.02.2024

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Acesso à Informação. **Ações e programas. Reforma Tributária. Perguntas e Respostas**. Brasília: 2023. Disponível em:

<<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas>>. Acesso em 26.02.2024.

BRASIL. Enap Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Módulo Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%20%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 28 de março de 2024.

BRASIL. LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº62, de 28 de dezembro de 1989. **Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências**. Brasília, 1989.

BRASIL. Lei Complementar nº143, de 17 de julho de 2013. **Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, 2013.

CAGECE. Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará. **Saneamento Básico. Um compromisso de todos por mais qualidade de vida**. 2ª edição. Disponível em:

http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018/02/Cagece_-_Saneamento_Basico_-_Ceara_-_2_edicao.pdf> . Acesso em: 03.04.2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de notícias. **Reforma tributária: fundo com recursos da União vai compensar estados pelo fim da guerra fiscal**. Brasília: 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1027465-REFORMA-TRIBUTARIA:-FUNDO-COM-RECURSOS-DA-UNIAO-VAI-COMPENSAR-ESTADOS-PELO-FIM-DA-GUERRA-FISCAL>> Acesso em: 04.03.2024.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará, 1989**: [livro eletrônico]: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 117 de 09.11.2022. – Fortaleza: INESP, 2022.

CEARÁ. **Balanço Geral do Estado. Relatório Contábil**. Disponível em: <<https://www.sefaz.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/61/2020/08/BGE-2022-Relatorio-Contabil-Versao-Final-2.pdf>> Fortaleza, 2023. Acesso em: 19.02.2024.

COSTA, J. M.; CUNHA, M. C.; ARAUJO, R. M. B. de. **Federalismo Cooperativo: Implicações na gestão da Educação Municipal**. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 4, n. 8. jul – dez. Disponível em: <http://jpe.ufpr.br/edicoes.htm> ISSN 1981 – 1969.

FIA. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO. **Infraestrutura: O que é, Tipos, Importância e Problemas**. São Paulo. 13 de março de 2019. Disponível em: <<https://fia.com.br/blog/infraestrutura/>>. Acesso em 19.02.2024.

FIEC. Federação das Indústrias do Estado do Ceará: **HUB de Hidrogênio Verde é lançado no Ceará com a parceria da FIEC**. Fortaleza, Ceará: 2023. Disponível em: <<https://www1.sfipec.org.br/sites/numa/?st=noticia&id=139592>> Acesso em 21.02.2024

FERREIRA, Lucas & SERRANO, André Luiz. **Os efeitos das transferências nos Estados e Municípios Brasileiros: A construção de um índice *flypaper***. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, Volume 01, p. 1-39, 2022.

GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo Octávio & MONTEIRO, Priscila Kaiser. **“Impactos redistributivos (na Federação) da reforma tributária**. Carta de Conjuntura, nº 59 - nota de conjuntura 17 - 2º semestre de 2023.

GUEDES, Kelly & GASPARINI, Carlos. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecoa/a/CJjtf9pDBzKwdjJqPQ6Qfk/#:~:text=Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20implica%20alguma%20autonomia,perante%20os%20cidad%C3%A3os%20daquelas%20circunscric%C3%A7%C3%B5es.>> Acesso em 28.03.2024

IBGE. AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. **IBGE divulga rendimento domiciliar per capita 2023 para Brasil e unidades da federação**. Brasília: 2024. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/39262-ibge-divulga-rendimento-domiciliar-per-capita-2023-para-brasil-e-unidades-da-federacao>> Acesso em: 01.03.2024

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da População**. Tabelas. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>> Acesso em 16.02.2024.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo 2022**. Panorama. Brasília: 2022. Disponível em: <[https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=N2\[2\]](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=N2[2])> Acesso em 27.02.2024

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Informe**. Fortaleza – Ceará: Ipece, 2024. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/01/ipece_informe_237_22Jan2024.pdf> Acesso em: 01.03.2024

IPECE/ Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Ceará em Mapas/ Fortaleza - Ceará**: Ipece, 2024. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo4/index.htm>> Acesso em 21.02.2024

JACINTO, Paulo de Andrade & RIBEIRO, Eduardo P. **CO-INTEGRAÇÃO, EFEITOS CROWDING-IN E CROWDING-OUT ENTRE INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO NO BRASIL: 1973-1989**. Teor. Evid. Econ. V. 6. p. 145-158. Passo Fundo: nov. 1998. Disponível em: <http://cepeac.upf.br/download/rev_n11_1998_art8.pdf>. Acesso em: 03.04.2024.

MENDES, Marcos. **Federalismo fiscal** In: Economia do Setor Público. FGV. 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/244453/mod_resource/content/1/Arvate_Biderman_c_ap_22.pdf. Acesso em 28.03.2024

PONALTI, Mateus. **“COMENTÁRIOS À REFORMA TRIBUTÁRIA - EC 132/2023: ENTENDA O QUE MUDOU E POR QUE MUDOU (2024)”**. Editora Juspodium. 2024.

SEMACE. Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **“Com grande potencial em energias renováveis, o Ceará está se torando a Casa do Hidrogênio Verde”**. Fortaleza, Ceará: 2024. Disponível em: <<https://www.semace.ce.gov.br/2024/01/03/com-grande-potencial-em-energias-renovaveis-o-ceara-esta-se-tornando-a-casa-do-hidrogenio-verde/>> Acesso em: 04.03.2024

SEPÚLVEDA, CRISTIAN F. **Taxpayers’ Behavior and the Flypaper Effect**. Review of Public Economics, 222-(3/2017): 91-108, 2017.

SERRA, José & AFONSO, José Roberto. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 6, N. 12, P. 3-30, DEZ. 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/17041/1/PRArt122803_Federalismo%20Fiscal%20a%20Brasileira_compl_P.pdf> Acesso em 28.03.2024.

SENADO FEDERAL. **Entenda o cálculo do inverso da renda per capita**. Agência Senado. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2012/11/inverso-da-renda-per-capita>> Acesso em: 08.03.2024

SONAGLIO, Cláudia; BRAGA, Marcelo & CAMPOS, Antônio. **Investimento Público e Privado no Brasil: Evidências dos Efeitos Crowding-In e Crowding-Out no Período**

1995-2006. Disponível em: https://www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n2p383_401.pdf. Acesso em: 03.04.2024.

TESOURO NACIONAL. Cartilha FPE. **O QUE VOCÊ PRECISA SABER SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS DA UNIÃO.** Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE. Brasília: 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6379>. Acesso em 01.03.2024

TESOURO NACIONAL. **Demonstrativo das transferências das receitas federais aos Estados, DF e Municípios e aos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste** Janeiro: 2024. Disponível: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48854>. Acesso: 01.03.2024

TESOURO NACIONAL. **Detalhamento de transferências para Estados.** Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:13444329807695:IR_962295:NO:::>. Acesso em 29.02.2024

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **DECISÃO NORMATIVA - TCU N° 203, DE 22 DE MARÇO DE 2023.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em 01.02.2024.

VARSANO, Ricardo. **A tributação do comércio interestadual: ICMS atual versus ICMS partilhado.** — Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 382). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6533/7/PPP_n15_Guerra.pdf> Acesso em 28.03.2024