

Câmara dos Deputados
Comissão de Finanças e Tributação

Transferências Constitucionais

Constantino Cronemberger Mendes

Coordenador de Estudos em Desenvolvimento Federativo – DIRUR/IPEA

Brasília, 01 de dezembro de 2015

Transferências e fundos constitucionais:

- **Transferências constitucionais e legais** (FPE; FPM; Fundef/Fundeb; ITR; IPI-Exportação; CIDE-Combustíveis; IOF-Ouro etc):
 - Compreendem receitas fiscais para estados e municípios.
 - Critérios populacionais, de renda e de educação, em bases especiais.
- **Fundos constitucionais** (FNE, FNO, FCO):
 - Repasses a instituições financeiras regionais.
 - Financiamento de atividades produtivas privadas.
 - Critérios bancários: risco, custo, garantias.
- **Transferências discricionárias** (SUS, SUAS, PAC, Projovem etc).

Objetivos das transferências:

- Devolver recursos fiscais aos entes **geradores** originais.
- Dotar estados e municípios de receitas (**per capita?**) adequadas para a oferta de bens e serviços públicos para a sociedade.
- Compensar situações fiscais e socioeconômicas **heterogêneas e desiguais** entre os entes federativos.
- Apoiar a **autonomia** de estados e municípios que não dispõem de condições próprias de arrecadação e de capacidades gerenciais.

Questões:

- Quais devem ser os (verdadeiros) objetivos das transferências?
=> **compatibilizar** oferta (capacidades e responsabilidades) e demanda (necessidades)?
- As transferências estão atingindo os seus objetivos?
- Elas são únicas responsáveis para o alcance de todos os objetivos?
- Como medir e definir metas de efetividade, eficácia e eficiência?

Atual modelo de transferências: vantagens

- Promove a **descentralização** de recursos fiscais;
- Adota **critérios** de demanda socioeconômica (população e renda);
- Insere mecanismos de **redistribuição** regional de recursos.

Transferências: críticas e distorções

- Critérios **homogêneos** (população; renda per capita etc) para situações socioeconômicas **distintas** (heterogeneidade e desigualdade).
- Privilegia municípios muito **pequenos** e muito **grandes**, localizados em estados mais ricos => concentra recursos em Estados mais desenvolvidos.
- Não leva em conta a **estrutura e a composição** produtiva e populacional.
- Não considera critérios *dinâmicos e relativos*, **entre municípios e/ou estados: taxa de crescimento, diferença** entre populações ou renda.
- Considera o **nível** da receita a priori e não sua dimensão **per capita**.
- Não trata das diferentes *capacidades e custos* nas **responsabilidades** da provisão de bens e serviços públicos.

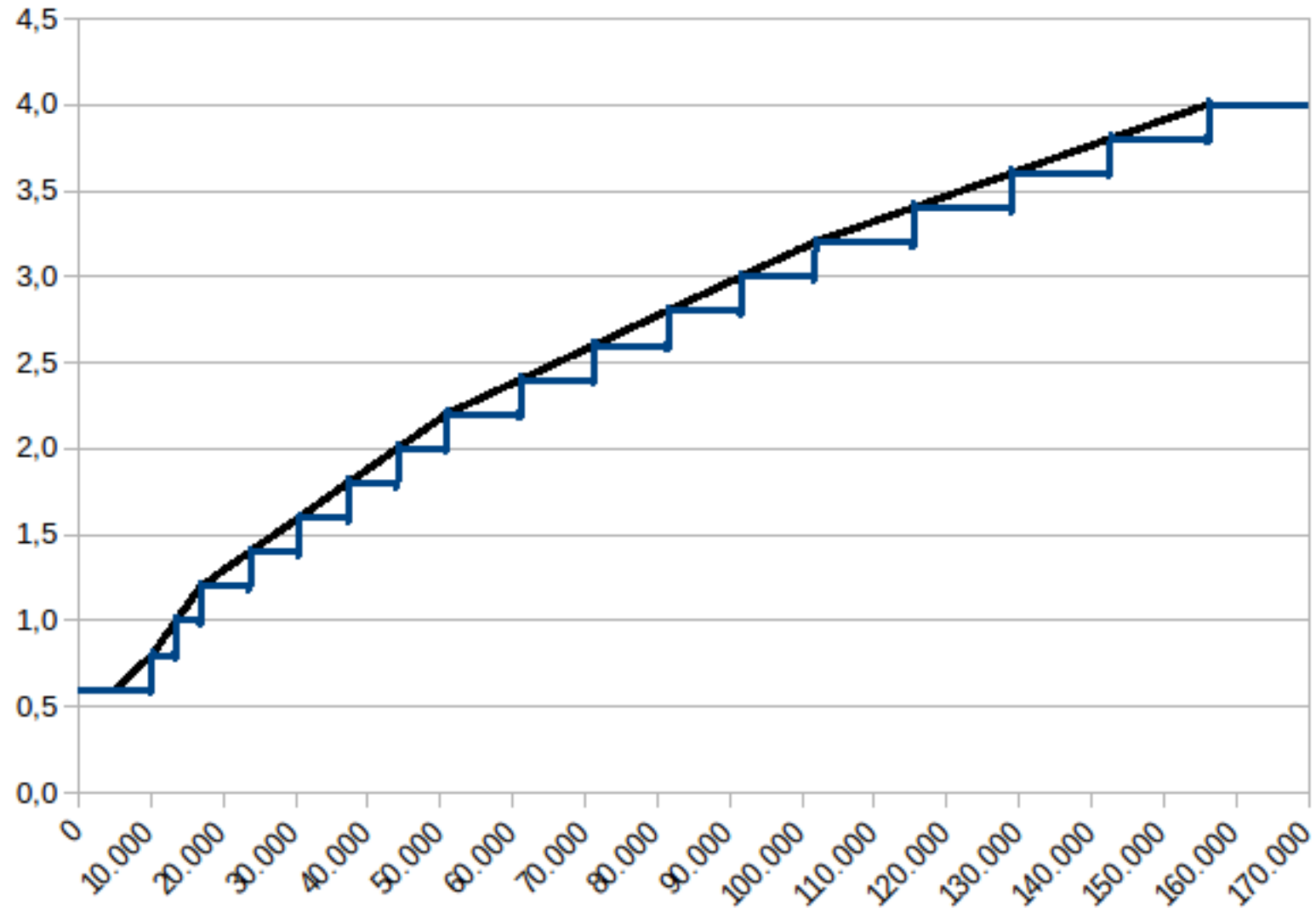
Propostas marginais: novos critérios

- **Propostas:**

- Adicionar variáveis aos critérios atuais: IDH, densidade demográfica etc.
 - Equalização (capacidade fiscal) de receitas: não leva em conta a demanda.
- => Exige consenso político sobre **perdas e ganhos**.

- Avanço com a **ampliação da base** de receitas e/ou **mudança** de critérios.
- **Crítérios:** nacional x inter-regional, intra-regional e estadual.
- **Indicadores:** proporcionais x relativos (hiato).
- **Equalização:** hiato fiscal (receita/renda *per capita*) x socioeconômico (IDHM).

Coeficientes de distribuição do FPM em relação a população dos municípios



Proposta estrutural: capacidade de oferta e demanda

- **Receita própria (equalização)** => incentivos a ampliação da base contributiva.
- **População:**
 - Fator = População ente X/ente com maior população (SP).
 - ⇒ São Paulo = Fator 1,00 e Palmas = Fator 0,022
- **Renda per capita:**
 - Fator = ente com maior renda per capita (BSB)/Renda per capita Município Y
 - ⇒ Brasília = Fator 1,00 e Teresina = Fator 7,94
- **Coeficiente** = Fatores População e Renda per capita (normalizado).
 - ⇒ Brasília = 1,24; São Paulo = 2,92; Palmas = 4,71; Teresina = 7,95
 - ⇒ \sum Coeficientes = 16,82 = 1,00 (100%) => BSB = 0,074 (7,4%) etc.

Simulações propostas alternativas (ganhos e perdas):

UF	Capital	CIFPM Proposto	% (A)	CIFPM Atual	% (B)	Diferença (A-B)
ES	VITÓRIA	2,18	1,9	1,60	1,4	0,47
SC	FLORIANÓPOLIS	2,37	2,0	1,60	1,4	0,63
MT	CUIABÁ	2,54	2,2	1,80	1,5	0,67
DF	BRASÍLIA	1,24	1,1	2,00	1,7	-0,64
MS	CAMPO GRANDE	3,04	2,6	2,00	1,7	0,90
RO	PORTO VELHO	3,54	3,0	2,40	2,0	1,03
RS	PORTO ALEGRE	2,63	2,3	3,15	2,7	-0,45
AP	MACAPÁ	4,37	3,7	3,20	2,7	1,04
TO	PALMAS	4,72	4,0	3,20	2,7	1,33
RJ	RIO DE JANEIRO	2,62	2,2	3,50	3,0	-0,76
SP	SÃO PAULO	2,92	2,5	3,50	3,0	-0,50
AC	RIO BRANCO	5,13	4,4	3,60	3,0	1,39
GO	GOIÂNIA	3,33	2,8	3,60	3,0	-0,15
PR	CURITIBA	2,83	2,4	3,60	3,0	-0,58
RN	NATAL	5,35	4,6	3,60	3,0	1,58
SE	ARACAJU	4,96	4,2	3,60	3,0	1,24
PB	JOÃO PESSOA	6,43	5,5	5,00	4,2	1,31
RR	BOA VISTA	4,18	3,6	5,00	4,2	-0,63
AM	MANAUS	3,79	3,2	5,40	4,6	-1,36
MG	BELO HORIZONTE	3,39	2,9	6,00	5,1	-2,20
PA	BELÉM	5,66	4,8	6,00	5,1	-0,26
AL	MACEIÓ	7,01	6,0	6,25	5,3	0,70
MA	SÃO LUÍS	7,47	6,4	6,25	5,3	1,09
PI	TERESINA	8,02	6,9	6,25	5,3	1,56
PE	RECIFE	5,06	4,3	6,30	5,3	-0,97
BA	SALVADOR	5,71	4,9	10,00	8,4	-3,52
CE	FORTALEZA	6,39	5,5	10,00	8,4	-2,93
TOTAL		116,88	100,0	118,40	100,0	

REGIÕES	
NORTE	
NORDESTE	
CENTRO-OESTE	
SUDESTE	
SUL	

UF\Índices	Pobres	PIB pc 2009	Cota FPE	Cota Alternativa FPE	Classif. Pobres/PIB pc/FPE
BA	0,68	0,19	0,094	0,0569	5º / 10º / 1º / 9º
CE	0,70	0,15	0,0734	0,0675	1º / 4º / 2º / 4º
MA	0,68	0,12	0,0722	0,0648	4º / 1º / 3º / 2º
PE	0,67	0,18	0,0690	0,0556	7º / 8º / 4º / 7º
PA	0,64	0,16	0,0611	0,0529	10º / 6º / 5º / 6º
PB	0,69	0,15	0,0479	0,0635	3º / 5º / 6º / 5º
MG	0,57	0,28	0,0445	0,0357	13º / 16º / 7º / 16º
TO	0,61	0,22	0,0434	0,0437	11º / 12º / 8º / 12º
PI	0,70	0,12	0,0432	0,0701	2º / 2º / 9º / 1º
RN	0,66	0,18	0,0418	0,0529	9º / 7º / 10º / 8º
AL	0,68	0,13	0,0416	0,0622	6º / 3º / 11º / 3º
SE	0,66	0,19	0,0416	0,0489	8º / 9º / 12º / 10º
AC	0,42	0,21	0,0342	0,0251	26º / 11º / 13º / 11º
AP	0,57	0,23	0,0341	0,0384	14º / 13º / 14º / 13º
PR	0,47	0,35	0,0288	0,0198	21º / 20º / 15º / 20º
GO	0,53	0,29	0,0284	0,0304	17º / 18º / 16º / 17º
RO	0,55	0,27	0,0282	0,0344	15º / 15º / 17º / 15º
AM	0,44	0,29	0,0279	0,0198	24º / 17º / 18º / 18º
RR	0,58	0,26	0,0248	0,0397	12º / 14º / 19º / 14º
RS	0,46	0,39	0,0235	0,0146	22º / 23º / 20º / 23º
MT	0,52	0,38	0,0231	0,0212	18º / 21º / 21º / 22º
RJ	0,51	0,44	0,0153	0,0146	20º / 25º / 22º / 25º
ES	0,53	0,38	0,015	0,0238	16º / 22º / 23º / 21º
MS	0,52	0,31	0,0133	0,0238	19º / 19º / 24º / 19º
SC	0,40	0,42	0,0128	0,0066	27º / 24º / 25º / 24º
SP	0,44	0,52	0,0100	0,0079	23º / 26º / 26º / 26º

Conclusões

- **Impasse técnico menor:** não faltam diagnósticos e propostas alternativas.
- Não há **consenso político** sobre ganhos e perdas de receitas.
- Não há **acordo político** sobre ampliação da base de receitas.
- Critérios homogêneos e mudanças marginais absolutas **não resolvem**.
- **Convergência federativa** exige regras dinâmicas, relativas e proporcionais.
- Mudança estrutural exige **novo pacto federativo**.

Obrigado.

Contatos:

constantino.mendes@ipea.gov.br

(61) 2026-5056