

CONTRIBUIÇÕES TÉCNICAS PARA O DEBATE SOBRE O FPM

KLEBER PACHECO DE CASTRO

BRASÍLIA, 11 DE JUNHO DE 2019



FPM: UMA BREVE EXPLICAÇÃO

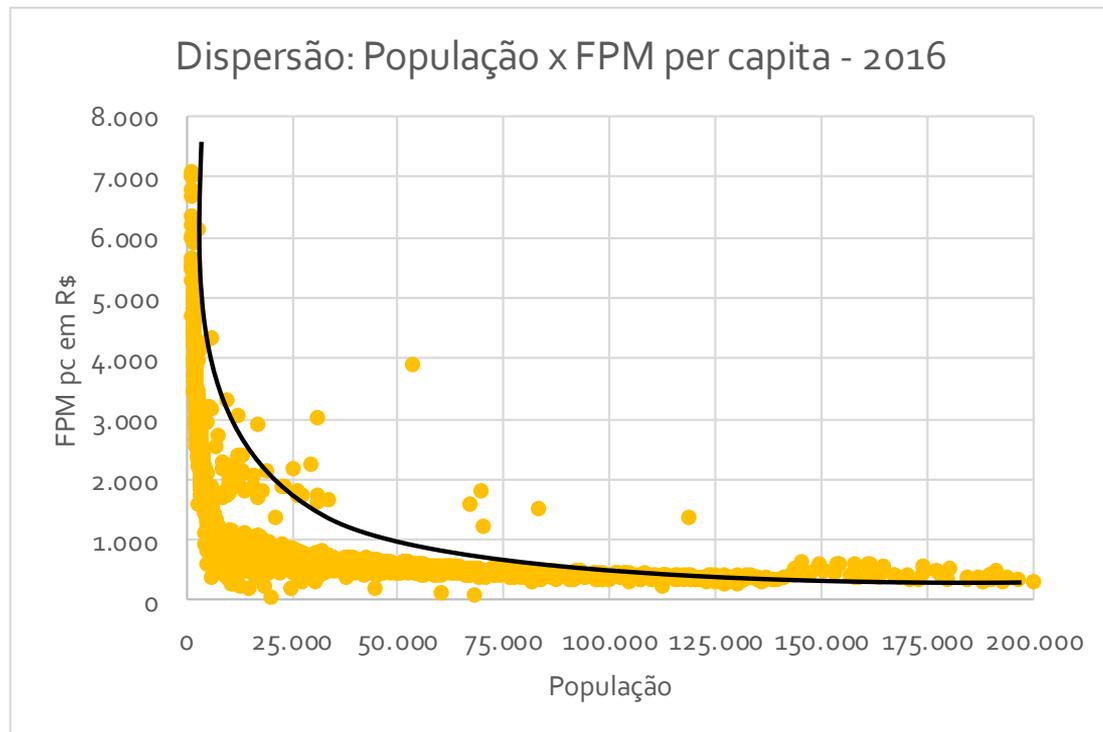
- **Recursos: 24,5% do IR + IPI (considerando as ECs 55/2007 e 84/2014)**
- **Distribuição:**
 - 10% - Capitais;
 - 86,4% - Interior; e
 - 3,6% - Reserva.
- **Crítérios de rateio:**
 - População e Renda pc (inverso) - Capitais e Reserva; e
 - População e Participação por UF (Res. TCU 242/90) - Interior.
- **Atribuição do cálculo da partilha: TCU.**

CARACTERÍSTICAS E EFEITOS

- **Rateio fixado entre UFs**
 - Desequilíbrio regional nos repasses
 - Desequilíbrio crescente ao longo do tempo
- **FPM Interior unidimensional: população**
 - Não capta de forma fidedigna as diferenças entre localidades
- **Coeficientes baseados em critério discreto (faixa populacional)**
 - Repasse per capita discrepante entre municípios de diferentes portes
 - Distorção crescente ao longo do tempo
- **Desconsidera indicadores de capacidade fiscal, esforço fiscal e gestão**
 - Incentiva um “relaxamento” fiscal, com menos esforço de arrecadação e maiores gastos
- **Limitação das fontes de receita (IR+IPI) = Pró-cíclico**
 - Não absorve choques econômicos, impactando municípios mais vulneráveis
- **Aplicação com finalidade socioeconômica**
 - Não reduz disparidades orçamentárias (não observa a “equalização fiscal”)

DISTRIBUIÇÃO DO FPM - 2016

Forte viés em favor de municípios de baixa população



DISTRIBUIÇÃO DO FPM - 2016

Exemplos extremos

Comparativo de Receita de FPM em Municípios Selecionados - 2016

	Primeira Faixa Populacional		Última Faixa Populacional Mesma UF		Última Faixa Populacional UFs Diferentes	
Código IBGE	3166600	3100500	3522307	3513801	2700300	3304904
Município	Serra da Saudade	Açucena	Itapetininga	Diadema	Arapiraca	São Gonçalo
UF	MG	MG	SP	SP	AL	RJ
População	818	10.140	157.016	412.428	231.053	1.038.081
FPM (R\$)	8.553.688,37	8.553.688,37	67.091.032,65	67.091.032,65	106.294.032,34	60.969.101,54
FPM per capita (R\$)	10.456,83	843,56	427,29	162,67	460,04	58,73

Elaboração própria. Fonte primária: Finbra/Siconfi/STN.

Problemas decorrentes apontados pela literatura:

- i) gastos vinculados desproporcionais; ii) *flypaper effect*; iii) corrupção;
- iv) desincentivo à arrecadação própria; v) aparelhamento partidário.

ESFORÇO ARRECADATÓRIO

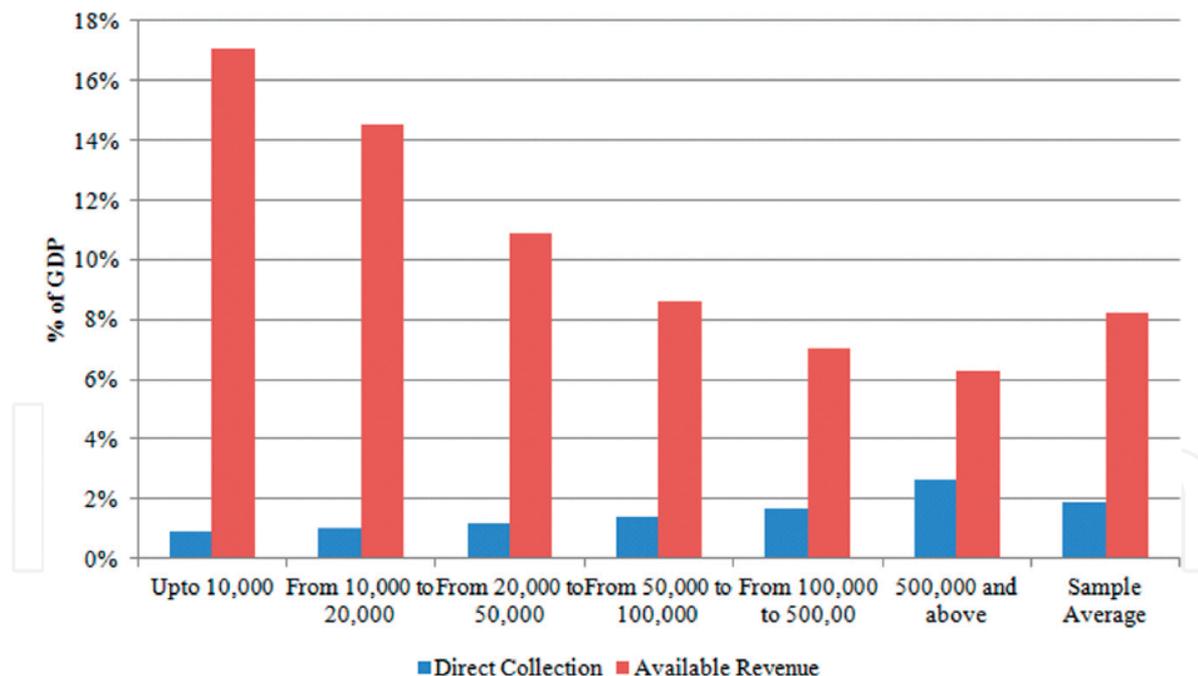
Percentual de Municípios sem Cadastro Imobiliário e de ISSQN por Faixa Populacional - 2015

Faixa Populacional	Inexistência de Cadastro	
	Imobiliário	ISSQN
Até 5 000	5,98%	7,11%
De 5 001 a 10 000	5,93%	7,58%
De 10 001 a 20 000	6,83%	5,88%
De 20 001 a 50 000	3,31%	3,86%
De 50 001 a 100 000	1,13%	0,85%
De 100 001 a 500 000	0,38%	0,38%
Mais de 500 000	0,00%	0,00%

Elaboração própria. Fonte primária: Munic 2015/IBGE.

MUNICÍPIOS: ARRECADAÇÃO DIRETA VS. RECEITA DISPONÍVEL

Direct collection and available municipal revenue by band of population, 2014.



EQUALIZAÇÃO ÀS AVESSAS

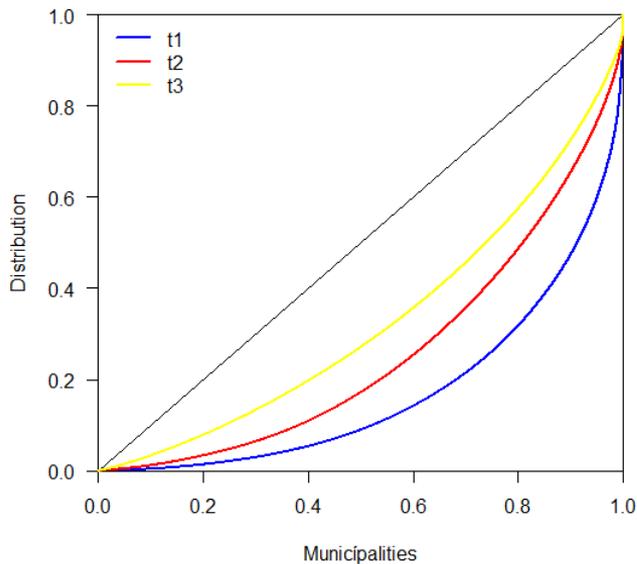
- **Equalização fiscal: permitir que todos os entes da federação possam fornecer para a população o mesmo nível de infraestrutura e serviço público, sem que para isso seja necessário impor ônus/encargos diferenciados entre os residentes destas regiões**
- **Modelo brasileiro caminha no sentido oposto, tornando mais desigual a distribuição de recursos fiscais ao longo do território**

O FPM É REDISTRIBUTIVO? UM TESTE...

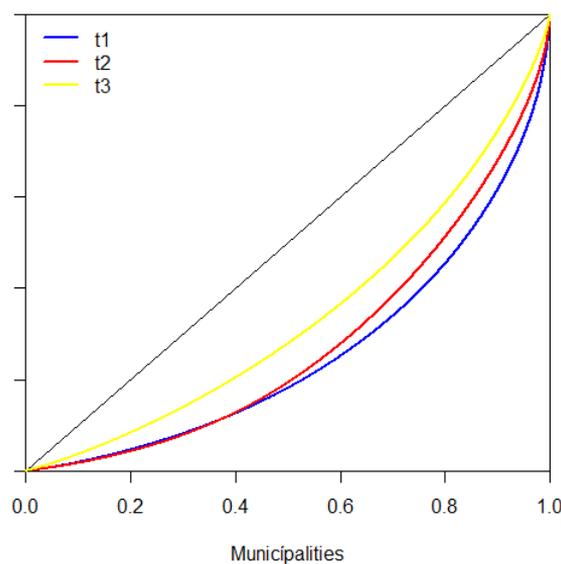
- Verificar redução da desigualdade na distribuição de receita por habitante proporcionada pelo FPM
 - Instrumentos: Índice de Gini e Curva de Lorenz
 - t^1 : Rec. Tributária pc
 - t^2 : Rec. Tributária pc + TInV (s/ FPM) pc
 - t^3 : Rec. Tributária pc + TInV (s/ FPM) pc + FPM pc
- * TInV = Transf. Intergovernamentais não Vinculadas

CURVA DE LORENZ

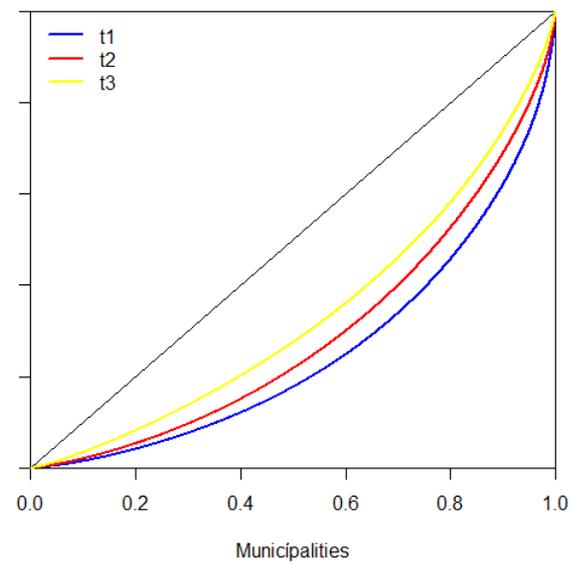
Lorenz curve 2000



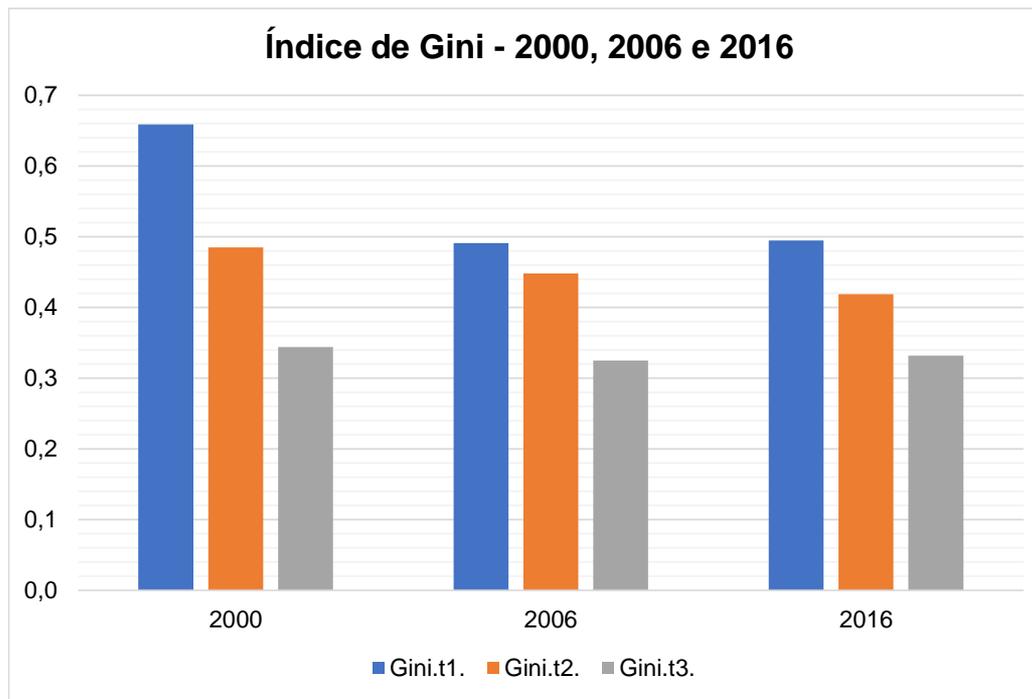
Lorenz curve 2006



Lorenz curve 2016



ÍNDICE DE GINI

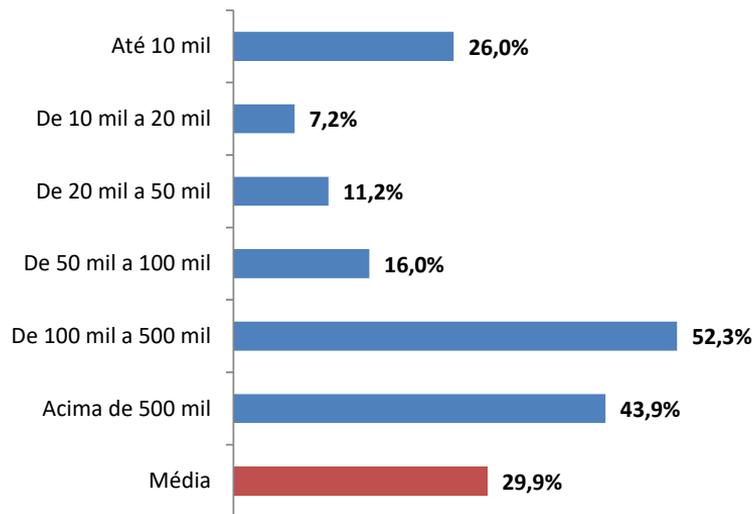


Ano	Gini.t1.	Gini.t2.	Gini.t3.	t3-t2	(t3-t2)/t2
2000	0,6585	0,4848	0,3441	-0,1407	-29,0%
2006	0,4911	0,4481	0,3251	-0,1230	-27,4%
2016	0,4946	0,4189	0,3318	-0,0871	-20,8%

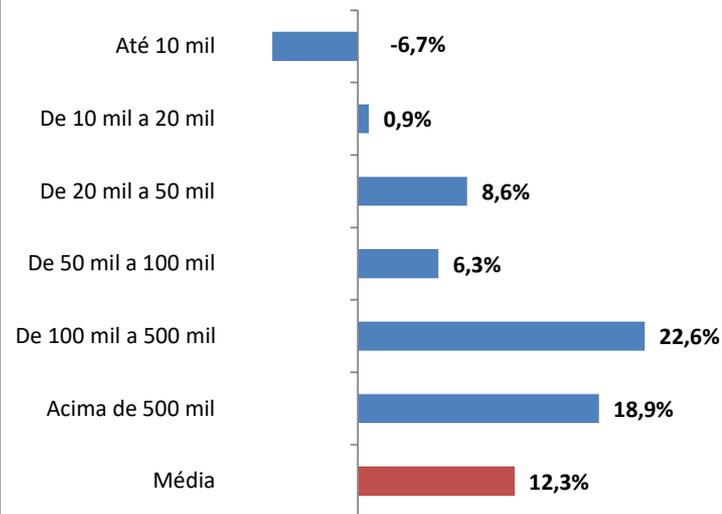
Elaboração própria. Fonte primária:
Finbra/Siconfi/STN e R.

CONCENTRAÇÃO POPULACIONAL

Crescimento Populacional entre 1991 e 2010 por Faixa



Crescimento Populacional entre 2000 e 2010 por Faixa



PREMISSAS PARA UM NOVO FPM

- **Buscar a equalização fiscal (e não a redução das desigualdades regionais)**
- **Contemplar “capacidades” e “necessidades” dos municípios**
- **Utilizar indicadores de diversas dimensões: econômicos, sociais, demográficos, geográficos e orçamentários**
- **Utilizar indicadores que tenham uma razoável frequência de atualização**
- **Premiar localidades pelo esforço fiscal e/ou pela responsabilidade fiscal**
- **Ter seus recursos vinculado a uma base de receita mais ampla e menos pró-cíclica**

REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE?

- **Do ponto de vista dos governos locais, a reforma tributária puramente focada na simplificação, como hoje se propõe, deve tornar ainda mais desequilibrada a distribuição de recursos na federação**
- **Simplificação é algo que o país precisa e pouca gente discorda disso**
- **Contudo, deixar em segundo plano o impacto de tais mudanças no plano federativo é temerário**
- **A incorporação do ISS em um IVA amplo (IBS) deve prejudicar cidades mais responsáveis do ponto de vista fiscal...**
- **Cria-se uma oportunidade de incluir o sistema de transferências (não apenas FPM) dentro da reforma tributária**



OBRIGADO!

kleberpcastro@gmail.com

EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE (DISCLAIMER)

Este relatório foi elaborado para uso exclusivo de seu destinatário, não podendo ser reproduzido ou retransmitido a qualquer pessoa sem prévia autorização. As informações aqui contidas tem o propósito unicamente informativo. As informações disponibilizadas são obtidas de fontes entendidas como confiáveis. Não é garantida acurácia, pontualidade, integridade, negociabilidade, perfeição ou ajuste a qualquer propósito específico das fontes primárias de tais informações, logo não se aceita qualquer encargo, obrigação ou responsabilidade pelo uso das mesmas. Devido à possibilidade de erro humano ou mecânico, bem como a outros fatores, não se responde por quaisquer erros ou omissões, dado que toda informação é provida "tal como está", sem nenhuma garantia de qualquer espécie. Nenhuma informação ou opinião aqui expressada constitui solicitação ou proposta de aplicação financeira. As disposições precedentes aplicam-se ainda que venha a surgir qualquer reivindicação ou pretensão de ordem contratual ou qualquer ação de reparação por ato ilícito extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou por qualquer outra maneira.

FINANÇAS,
ANÁLISE E
CONSULTORIA
ECONÔMICA

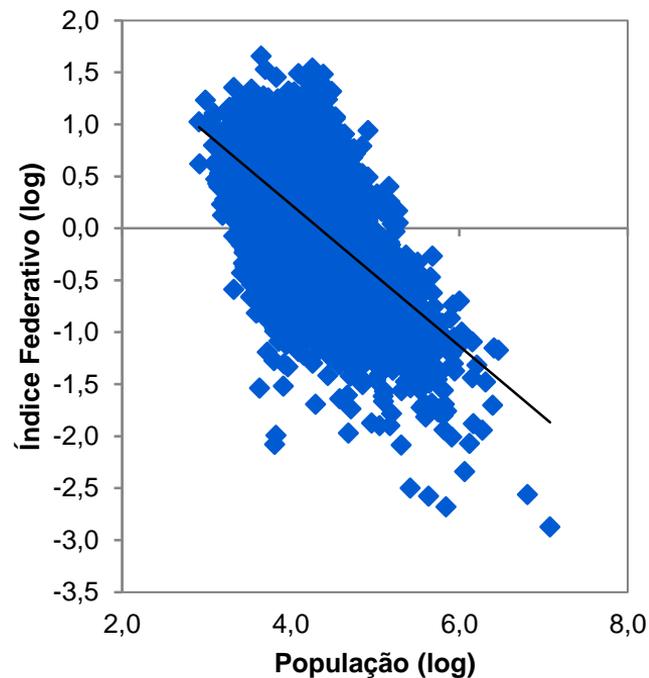
T. (021) 3553-5051 | 3553-5052
Rua México 41/901 - Centro
Rio de Janeiro, CEP 20031-144
Email finance.ltda@gmail.com
Site financeltda.blogspot.com.br

ÍNDICE FEDERATIVO (IF)

$$IF = \frac{\textit{Transf. Obrigatória União}}{\textit{Rec. Administrada pela RFB}}$$

Em escala logarítmica:

- i) se superior a 0 (zero) indica que o município recebe da União um volume de recursos superior ao que foi arrecadado pela RFB em seu território;
- ii) se inferior a 0 (zero) indica que o município recebe da União um volume de recursos inferior ao que foi arrecadado pela RFB em seu território.



AARECADAÇÃO DE ISS - 2016

Exemplos de bons resultados e municípios pequenos

Exemplos de Municípios com Bom Desempenho na Arrecadação de ISSQN - 2016

UF	Município	População	ISS (R\$ Mil)	ISS per capita (R\$)	Posição no Ranking	ISS em % da Receita Corrente
SC	Itapoá	18.749	12.888,30	687,41	47°	14,1%
PA	Anapu	26.271	12.112,29	461,05	98°	16,9%
RJ	Piraí	28.088	13.758,57	489,84	85°	7,3%
CE	Eusébio	51.913	32.819,50	632,20	54°	12,8%
MG	Belo Horizonte	2.513.451	1.184.804,15	471,39	94°	12,6%

Elaboração própria. Fonte primária: Finbra/Siconfi/STN.

DIRETRIZES TÉCNICAS PARA PROPOSTA

- **Critérios de parâmetros: anualidade, baixa defasagem, simplicidade, fidedignidade**
 - Parâmetros para medir necessidade: proporção da população abaixo da linha da pobreza; proporção da população que utiliza o SUS; percentual de crianças não matriculadas no ensino infantil; e população (IBGE, MDS, ANS e INEP)
 - Um parâmetro para medir capacidade: PIB per capita (IBGE)
 - Um parâmetros para medir esforço fiscal: Receita Tributária Própria/PIB (STN e IBGE)
- **Utilização de uma função contínua, eliminando o sistema de “faixas” e coeficientes discretos**
- **Fim da discriminação das capitais**
- **Fundo único para o país, sem divisão prévia por UF**
- **Financiamento: valor do ano anterior, acrescido do crescimento real médio da RCL da União dos últimos 5 (cinco) anos**

EXERCÍCIO SIMULADO DE RATEIO

$$GF_i = DO_i \times \alpha_i - RT_i \times \beta_i = FPMa_i$$

$$FPM_i = \frac{FPMa_i}{\sum_{i=1}^{5570} FPMa_i}$$

DO_i - **despesa orçamentária do ente i**

α_i - **parâmetro de necessidade do ente i**

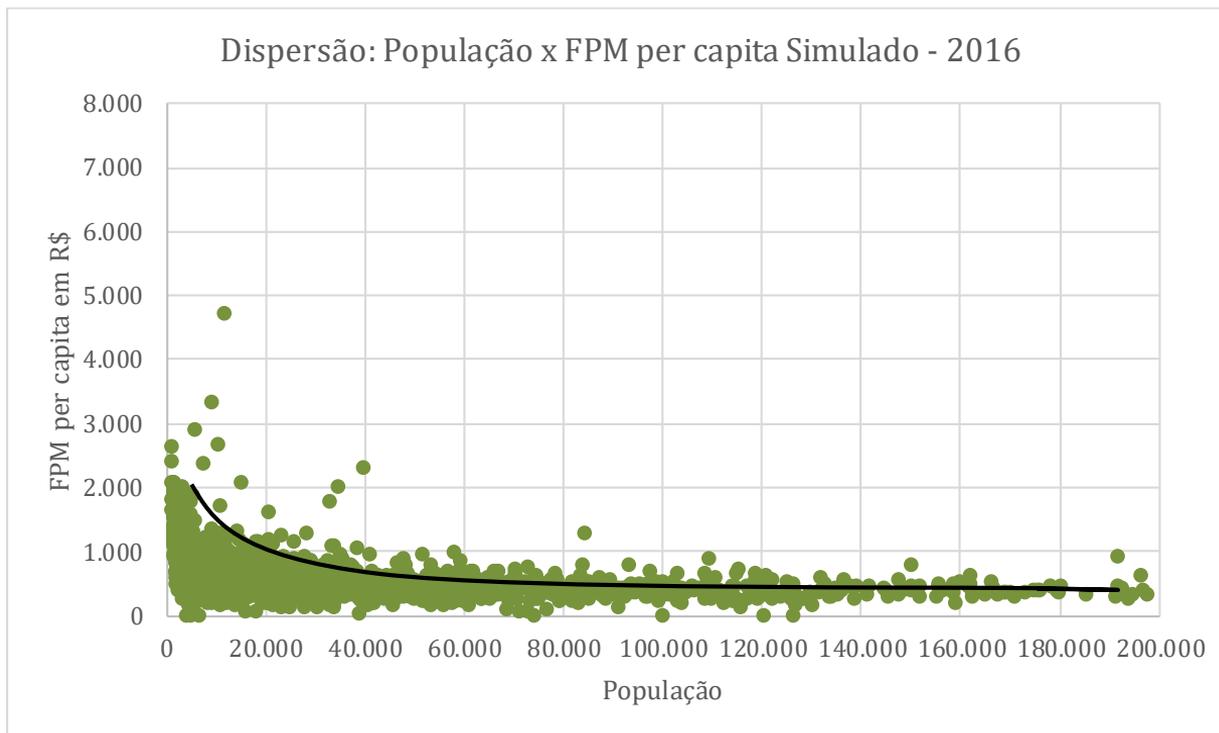
RT_i - **receita tributária própria do ente i**

β_i - **parâmetro de capacidade e esforço do ente i**

$FPMa_i$ - **FPM distribuído ao ente i em um sistema aberto**

FPM_i - **FPM distribuído ao ente i em um sistema fechado**

RESULTADO: DISTRIBUIÇÃO COM VIÉS REDUZIDO



RESULTADO: MELHOR POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

