

TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS NO
BRASIL: diagnóstico e proposta de
reforma

Marcos Mendes (Senado)

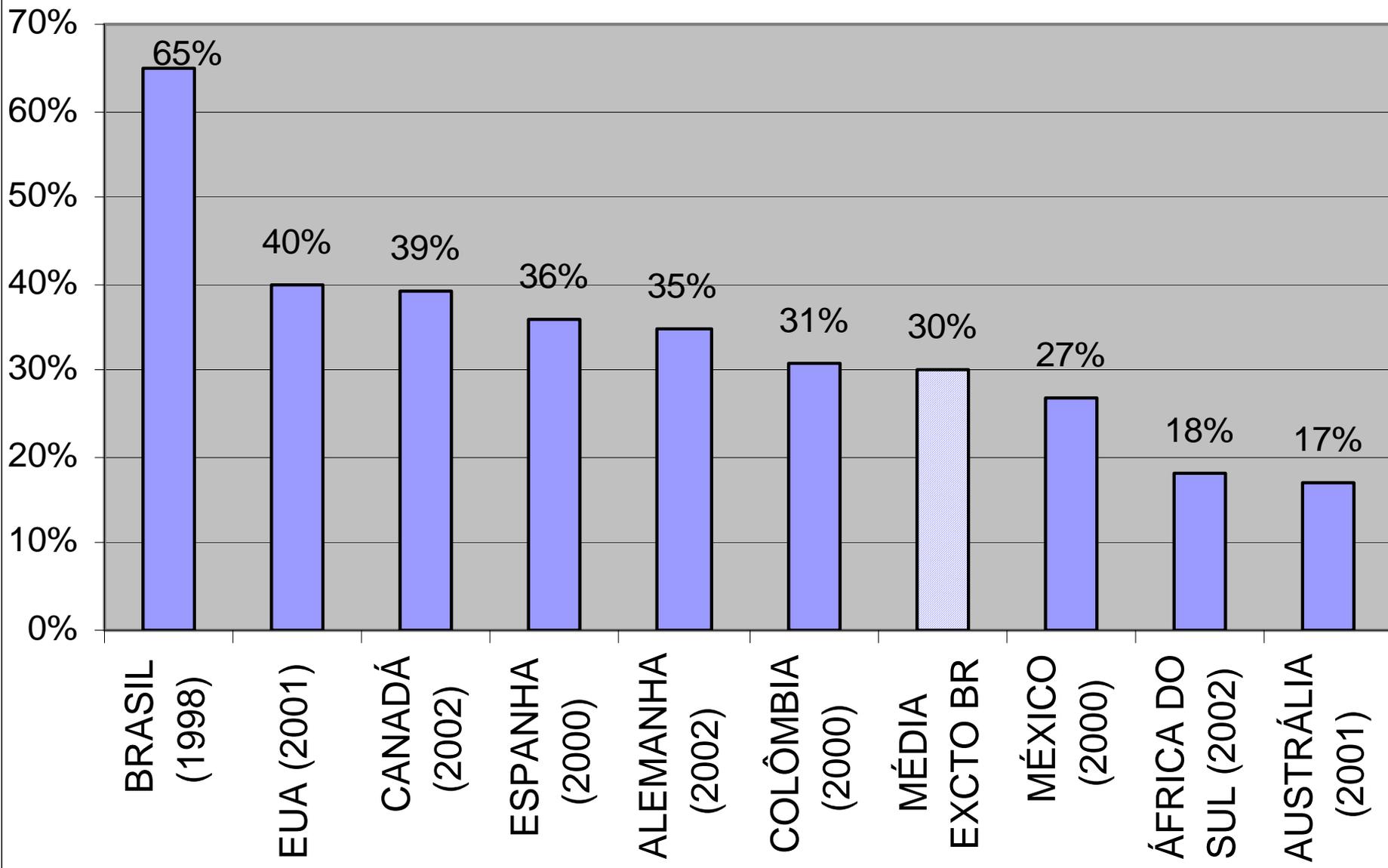
Rogério Boueri (IPEA)

Fernando Blanco (Banco Mundial)

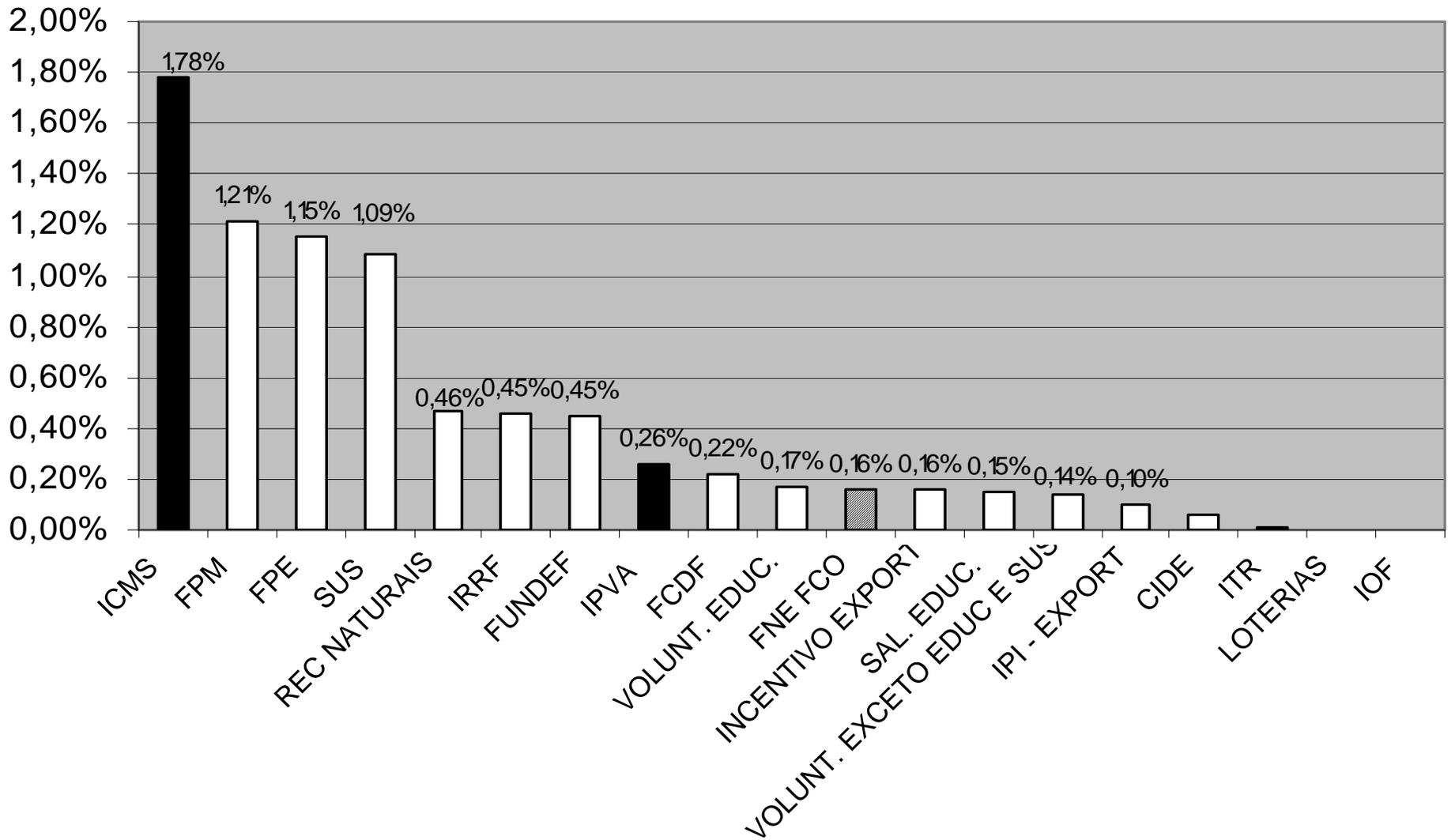
Objetivos

- Transferências intergovernamentais (entre União, estados e municípios) atingem seus objetivos?
- Quais seus pontos positivos e negativos?
- Possíveis aperfeiçoamentos
- Apresentação restrita a FPM e ICMS

Participação das Transferências Recebidas na Receita Total de Governos Municipais em Países com 3 Níveis de Governo



Transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios em 2006 (% do PIB)



- Transferências procuram atingir diferentes **objetivos**: aumento de eficiência do sistema tributário, redistribuição e desenvolvimento regional, estimular gastos em áreas estratégicas, etc.
- Há **dilemas** entre os diferentes objetivos, p. exemplo: distribuição vs. eficiência
- Há **efeitos colaterais**: redução da disciplina fiscal, desestímulo à arrecadação, alocação ineficiente de recursos, etc.
- A “arte” é maximizar efeitos positivos e minimizar os negativos

O FPM

- Transferência paga pela União a todos os municípios do País
- O critério principal de distribuição é o tamanho da **população**
- Formado por 23,5% da arrecadação federal de impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

Alguns objetivos a serem considerados para analisar o FPM

- **Redistribuição regional:** transferir das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas
 - a) Eficiência do sistema fiscal
 - b) Desenvolvimento Econômico
- **Redução do hiato fiscal:** diferença entre capacidade de financiamento e demanda viável por serviços públicos (não tem preocupação redistributiva)

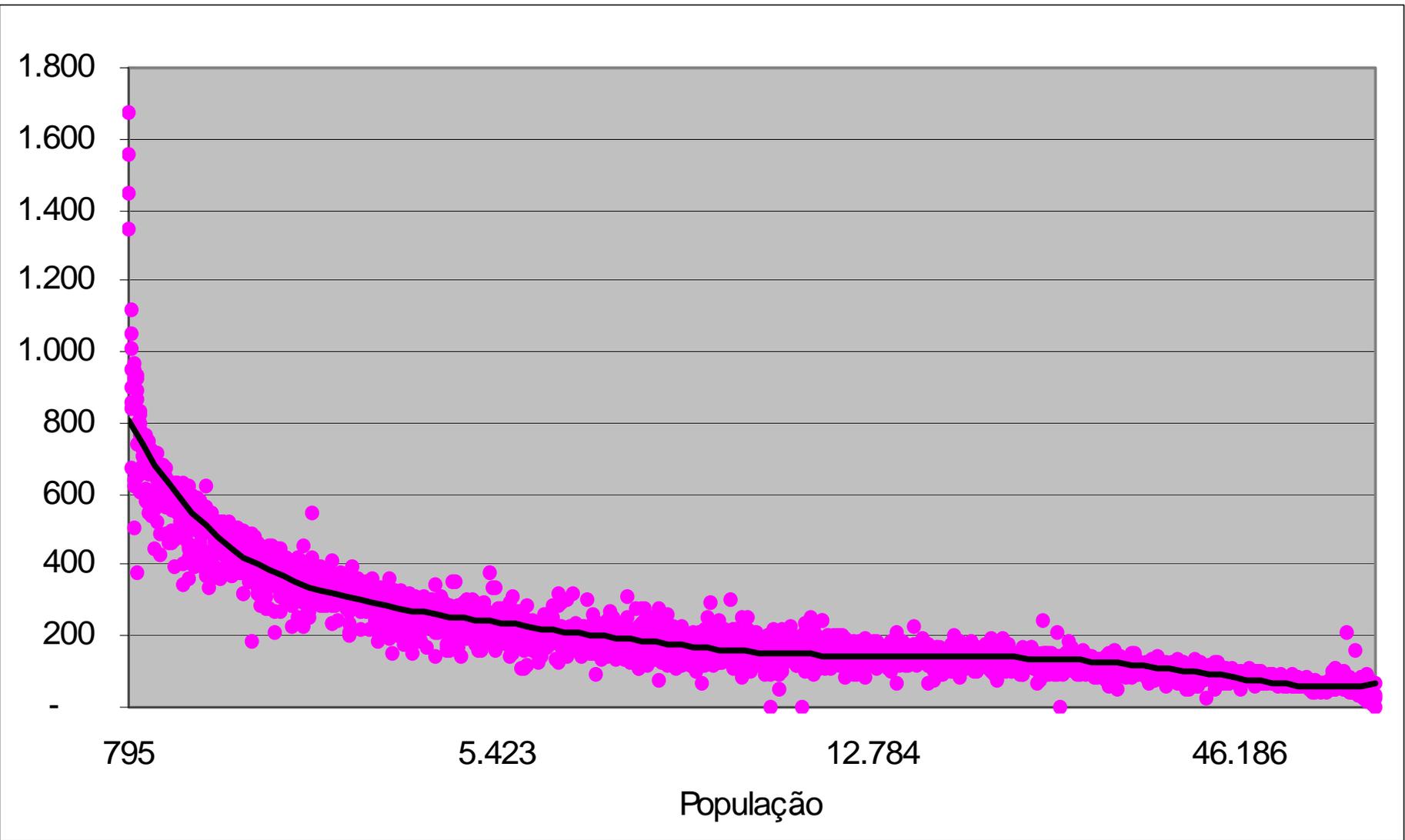
FPM é inadequado para lidar com redistribuição regional

- Municípios são muito diferentes entre si; não vale hipótese de um conjunto de serviços públicos igual para todos (rural vs. urbano, tamanho, crescimento)
- Superação de desigualdades depende de investimentos em infra-estrutura de comunicação e transporte que transcendem os limites municipais (melhor fazer **redistribuição regional** com transferência a estados e regiões)
- Políticas sociais de educação e saúde (desenvolvimento humano) devem ser implementadas por transferências vinculadas (externalidades)

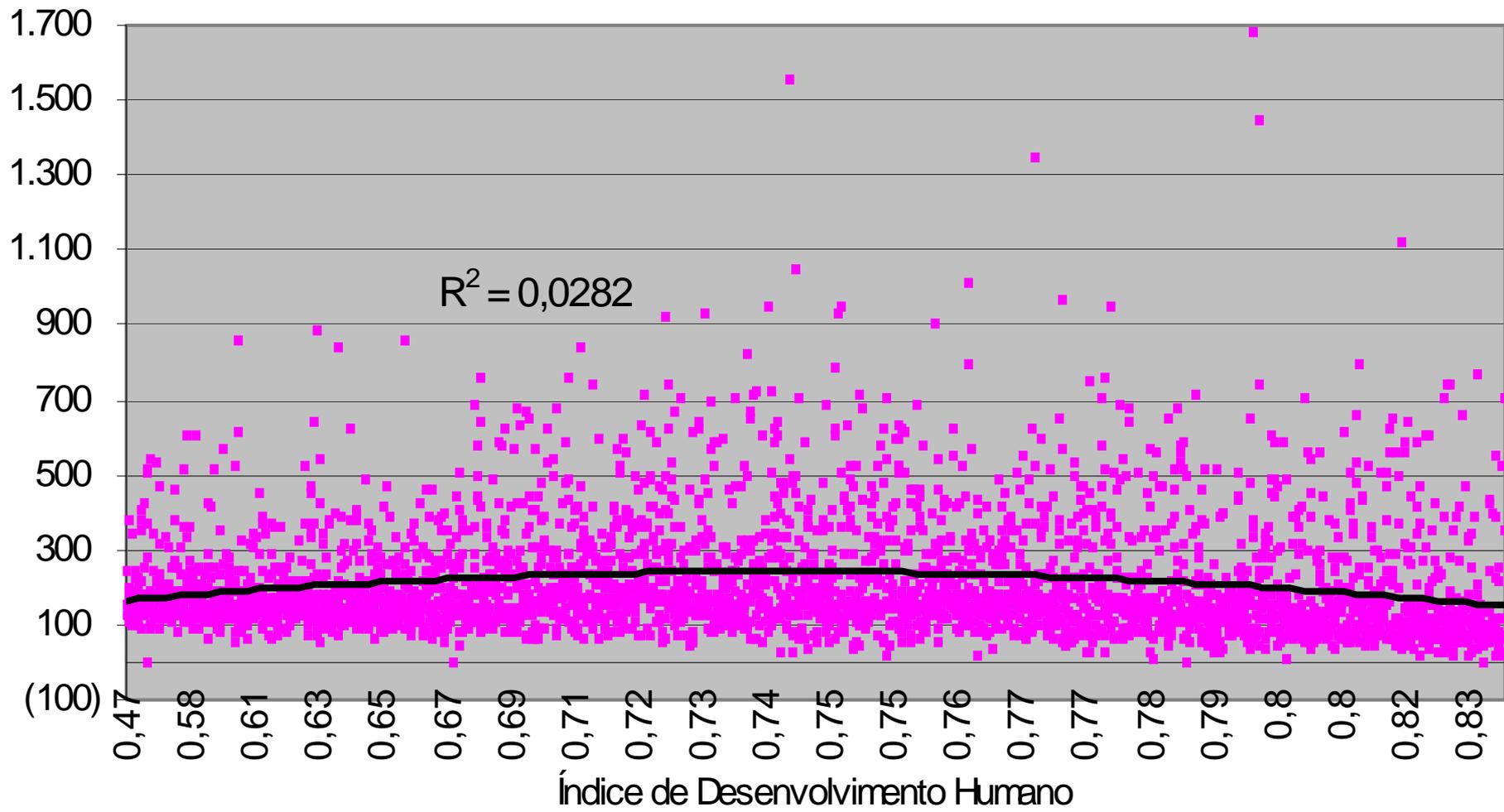
FPM é adequado para reduzir hiato fiscal

A hipótese de equidade nos bens e serviços oferecidos, existente na idéia de transferências para fazer **redistribuição regional**, pode ser aceitável para áreas mais amplas (estados, regiões), mas os municípios são muito diferentes entre si: rural vs. urbano, metropolitano vs. interiorano, superpopuloso vs. pouco populoso. É preciso considerar tanto a **capacidade fiscal** quanto a **demanda viável por serviços públicos**, que varia muito de um município para outro.

Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por população –2000 (R\$ por habitante)



Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000



Comparação entre os 200 municípios com maior e os 200 municípios com menor receita per capita de FPM (médias de dados censitários) - 2000

	200 maiores	200 menores	Total Amostra	Entorno do DF
População (mil habitantes)	2,0	288,9	32,5	77,0
Crescimento da população 1991-2000	0,05%	2,60%	0,91%	8,70%
Pop. urbana/Pop. Total	54%	91%	61%	93%
Fronteira com a Capital do Estado	0,50%	43%	9%	100%

Comparação entre os 200 municípios com maior e os 200 municípios com menor receita per capita de FPM (médias de dados fiscais) - 2000

	200 maiores	200 menores	Total Amostra	Entorno do DF
Rec. Corrente <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.126	472	546	231
Rec. Tributária <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	26	86	31	20
Transf. Correntes <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.044	320	477	201
FPM <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	650	51	214	79

Incentivos perversos

- Multiplicação de municípios
- Perda de escala
- Duplicação de estrutura administrativa e rede de serviços com aumento de custos fixos
- Estímulos a projetos de baixa relação benefício-custo
- Desestímulo à exploração da base fiscal local

Recomendações I

- Mudar os critério de partilha do FPM, com vistas a se aproximar da idéia de **hiato fiscal**
Indicadores de demanda: **população, taxa de crescimento anual da população, densidade demográfica e percentual de população vivendo em área urbana.**
Indicador de capacidade fiscal: **índice de arrecadação de tributos estaduais e federais no município, e indicadores de renda e pobreza municipais**

Recomendações II

- Alocação de parte do FPM a municípios que obtiverem classificação de risco positiva por uma agência privada de *rating*.
- Formação de fundo de financiamento de investimentos metropolitanos: co-financiado e co-gerido por dois ou mais municípios
- Mudanças devem ser graduais

TRANSFERÊNCIAS DO ICMS

- 25% da receita de ICMS é transferida aos municípios: $\frac{3}{4}$ ao município onde se originou a arrecadação e $\frac{1}{4}$ de acordo com legislação do próprio estado.
- É a modalidade de transferência de maior valor.
- Parcela de $\frac{1}{4}$ equipara-se ao FPM
- Parcela de $\frac{3}{4}$ visa a aumentar eficiência do sistema de arrecadação

PROBLEMAS

- O imposto é cobrado parcialmente na origem: principal fonte de distorção da transferência
- Repetem-se os incentivos perversos do FPM
- Distrito que se emancipa para ganhar ICMS leva aumento do FPM de brinde
- Grandes ganhadores da interação entre FPM e ICMS são os municípios pequenos e ricos: justamente os que menos precisam de transferências, sob o ponto de vista do **hiato fiscal**

Receita *per capita* de transferências correntes em municípios por população e grupo de Índice de Desenvolvimento Humano e população – 2000

	IDH<0,6			IDH>0,7		
	FPM + ICMS	FPM	ICMS	FPM + ICMS	FPM	ICMS
Até 3	517	467	50	795	559	236
3 a 5	307	268	39	503	318	185
5 a 10	224	190	34	359	193	166
10 a 20	195	150	45	290	146	144
20 a 50	140	114	26	240	106	134
50 a 100	-	-	-	215	73	142
100 a 300	-	-	-	201	61	140
mais de 300	-	-	-	161	33	128

PROBLEMAS

- Não faz sentido premiar com alto FPM quem já tem alto ICMS
- Se não tem teto para transferência de ICMS, facilmente surgem *outliers*
- Perdedores típicos: periferia metropolitana e cidades médias do Nordeste

Comparação entre os 200 municípios com maior e os 200 municípios com menor receita per capita de ICMS (médias de dados fiscais) - 2000

	200 maiores	200 menores	Total amostra	Entorno do DF	Cidades Médias do NE
Rec. Corrente <i>per capita</i>	1.182	292	546	231	271
Rec. Tributária <i>per capita</i>	52	5	31	20	11
Transferências Correntes <i>per capita</i>	1.029	279	477	201	249
FPM <i>per capita</i>	335	150	214	79	94
Transf. ICMS <i>per capita</i>	504	15	133	32	49

Recomendações

- Se a cobrança passar para o destino, distorção diminui bastante: distribui melhor, não há incentivo à criação de municípios
- Se cobrança ficar na origem, adotar critérios similares ao FPM e impor teto
- *Rating*
- Substituição das transferências por cooperação tributária (descontos)

Outras Transferências

- Royalties e Compensações Financeiras: tão concentrado e mal distribuído quanto ICMS
- FCDF: privilégio excessivo ao DF
- FPE : privilégio a TO, AP, AC, RR – melhor calibrar critérios de equidade regional
- SUS: distribuição de recursos é per capita e não por indicadores de saúde; transferência deve focar na região de saúde e não no município
- Educação: bem desenhado, caminhando para premiação por mérito
- Desenv. Regional: a fundo perdido para empresas privadas, melhor seria financiar infra-estrutura pública