

TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL¹

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

Luiz Villela²

José Roberto Afonso³

Ana Calvo⁴

Resumo

La desigualdad de ingresos entre las unidades federativas es una realidad que exige mecanismos de transferencias de recursos que promuevan la redistribución regional de la renta, transfiriendo recursos fiscales de regiones más desarrolladas a las de menor desarrollo. Una dificultad del sistema federativo es la falta de flexibilidad para que los gobiernos subnacionales puedan proveer determinados bienes o servicios públicos cuyos beneficios no son directamente medibles o no les beneficie directa y exclusivamente. El sistema de transferencias intergubernamentales brasileños ha sido construido en base a esos preceptos y parámetros. Es cuestión de tiempo que los criterios de distribución del FPE vuelvan a cobrar importancia en el debate político. Por ello, la propuesta de reforma sugerida en este documento podría ser una buena solución, ya que redistribuye la riqueza persiguiendo promover el equilibrio socio-económico de los estados y municipios como propugna la Constitución.

Palavras-chave: Transferências intergovernamentais. Classificação. Condicionalidade.

Abstract

The inequality of income between federative entities is a reality that demands mechanisms of transference of resources that promote the regional redistribution of income, transferring fiscal resources from more developed regions to those of lesser development. One difficulty of the federative system is the lack of flexibility so that sub national governments may provide certain goods or public services whose benefits are not directly measurable or do not benefit them directly or exclusively. The Brazilian system of intergovernmental transferences was constructed over these precepts and

¹ Artigo submetido em 16/11/2015, pareceres de análise em 02/08/2016, 02/08/2016 e 05/08/2016, aprovação comunicada em 19/08/2016.

² Economista e consultor fiscal. E-mail: <luizarrudavillela@gmail.com>

³ Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (2010). Professor do Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP e Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economica - IBRE/FGV. E-mail: <zeroberto@joserobertoafonso.com.br>

⁴ Consultora do Banco Iteramericano de Desenvolvimento – BID na República Dominicana. E-mail: <acalvo@iadb.org>

parameters. It is a question of time until the criteria of distribution of FPE takes center stage in the political debate. As such, the proposal of reform suggested in this document may be an adequate solution, as it redistributes riches taking into account the promotion of the social-economical equilibrium of the States and municipalities as designed in the Constitution.

Keywords: Intergovernmental transferences. Classification. Conditionality.

Sumário: 1. Introdução; 2. Objetivos de los sistemas de transferencias; 3. Classificação de las transferencias según condicionalidad; 4. Principales transferencias intergubernamentales; 5. Magnitud de las transferencias; 6. Los desafíos de la reforma del FPE; 7. Bibliografía; 8. Referencias.

1 INTRODUCCIÓN

Brasil es una República Federativa, con tres niveles de gobierno federal (Unión), estatal (26 estados y Distrito Federal), y municipal (5.564 municipios). Es un país heterogéneo en muchos aspectos; en su densidad demográfica, económica, cultural, así como en la riqueza de recursos naturales, etc. A efectos de organización de política pública, los estados pueden clasificarse en cinco regiones con características socioeconómicas similares: la zona más pobre incluiría el norte y noreste, y las más rica, el sur, el sureste y el medio oeste. Debido a esta diversidad en riqueza, Brasil adopta diferentes sistemas de transferencias y coparticipaciones de ingresos.

La desigualdad de ingresos entre las unidades federativas es una realidad que exige mecanismos de transferencias de recursos que promuevan la redistribución regional de la renta, transfiriendo recursos fiscales de regiones más desarrolladas a las de menor desarrollo. El objetivo es estimular que los estados o municipios con distintas dimensiones de bases tributarias realicen esfuerzos similares para costear los servicios públicos. Es decir, un gobierno subnacional que tenga menor capacidad de generación de recursos fiscales debería recibir fondos proporcionales a sus necesidades, para que no tenga que aplicar tasas impositivas más elevadas para ofrecer servicios públicos con los mismos estándares de calidad que los que ofrecen los gobiernos subnacionales más ricos.

Este proceso de redistribución también debería considerar otro aspecto a fin de evitar el exceso de transferencias de recursos fiscales hacia áreas donde se observa una base tributaria limitada. Para ello, se debería considerar la relación entre

el coste del conjunto de bienes y servicios públicos demandados por la población local y la capacidad local de financiamiento de esos gastos (i.e. brecha fiscal). Lo que importa no es si la totalidad del monto entre lo recaudado y las transferencias de la entidad territorial sea bajo en relación a la media de los municipios o estados, si no que la entidad disponga de lo suficiente para proveer servicios públicos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una dificultad del sistema federativo es la falta de flexibilidad para que los gobiernos subnacionales puedan proveer determinados bienes o servicios públicos cuyos beneficios no son directamente medibles o no les beneficie directa y exclusivamente. Este es el caso, por ejemplo, de los servicios de educación, que generan beneficios para toda la sociedad pero los gobiernos locales no logran rentabilizar la totalidad del beneficio porque existe la posibilidad de migración de la población más escolarizada y, consecuentemente, la pérdida de “rendimientos”. El sistema de transferencias intergubernamentales brasileños ha sido construido en base a esos preceptos y parámetros.

2 OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS

Los objetivos principales de los sistemas de transferencias deberían tener algunas de las siguientes características:

- Reducir o eliminar desigualdades verticales y horizontales.
- Compensar entidades con menor capacidad de recaudación propia, contribuyendo al logro de objetivos redistributivos o compensatorios.
- Promover la cohesión social, garantizando montos mínimos por habitantes, disminuyendo problemas de ineficiencia de asignación y de equidad social y territorial.
- Viabilizar la aplicación de estándares nacionales relativos a la calidad de los servicios públicos.
- Reembolsar por servicios públicos descentralizados o desconcentrados.
- Promover el esfuerzo fiscal territorial.

3 CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGUN CONDICIONALIDAD

El concepto de la condicionalidad de las transferencias surge en relación a la asignación de los recursos. Cuando se habla de incondicionalidad, los recursos transferidos no tienen que ser usados para un fin específico, se aplican los criterios de la entidad que recibe los recursos y; cuando se habla de condicionalidad, los criterios de aplicación se definen por la entidad que transfiere los recursos. En el caso de la contraparte, el desembolso de los recursos propios adicionales es requerido por el gobierno central a los estados o municipios en proporción a los recursos transferidos para su aplicación con un propósito específico. Las transferencias pueden clasificarse además en cuanto a la compensación que se busca realizar: sin contrapartida (block grants) con contrapartida (matching grants) o equalizadoras. La clasificación en materia de condicionalidad se detalla de la siguiente manera⁵:

- a) *Transferencias incondicionales redistributivas*: Adoptan criterios para la distribución equitativa de los recursos, por lo general a través de los índices que consideran la población, la renta per cápita, el acceso a los servicios básicos, etc., sin tener en cuenta el lugar de origen de los recursos. Tiene como finalidad la redistribución regional y la reducción de la brecha fiscal. Ejemplos: Fondo de Participación Estatal (FPE) y el Fondo de Participación de los Municipios (FPM).
- b) *Transferencias incondicionales devolutivas*: Devuelven los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales donde se recolectó el tributo. Tienen como objetivo aumentar la eficiencia del sistema tributario. La centralización de la recaudación tiende a reducir los costes de ésta, tanto para los contribuyentes como para el gobierno, ya que facilita el procedimiento de inspección y registro de los contribuyentes, y reduce el efecto de cascada de los impuestos. Ejemplos: cuota Municipal del ICMS.
- c) *Transferencias condicionales voluntarias*: Originadas en las políticas discrecionales del gobierno federal. Ejemplos: Acuerdos y Convenios.
- d) *Transferencias condicionales obligatorias*: Están definidas en la Constitución y determinadas por ley ciertas normas sobre las cuantías a transferir a los gobiernos

⁵ Afonso, J.R. et al. 2012. "Avaliação da Estrutura e do Desempenho do Sistema Tributário Brasileiro" Livro Branco da Tributação Brasileira. Estudo elaborado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- subnacionales. Tienen el propósito de fomentar la prestación de servicios públicos como la educación y la salud por las autoridades subnacionales. Ejemplos: Educación (FUNDEF/FUNDEB) y salud (Sistema Único de Salud (SUS)).
- e) *Transferencias al Sector Privado Productivo*: No son transferidas a los gobiernos subnacionales, sino a los organismos de financiación o instituciones bancarias. Tienen como objetivo promover la redistribución regional de la renta. Ejemplos: Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE), Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) y Fondo Constitucional de Financiamiento del Medio Oeste (FCO).
- f) *Transferencias Directas a Individuos*: Son transferidas directamente a personas físicas, como su nombre lo indica, sin la intermediación de los gobiernos subnacionales. Dirigido a la redistribución de la renta regional y personal. Ejemplos: Bolsa Familia.

4 PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

4.1 Transferencia del ICMS o Cuota del ICMS

- Clasificación: Transferencias incondicionales en las que el 75% de los recursos tiene un carácter devolutivo y el 25%, redistributivo; sin contrapartida.
- Historia: Desde la época de su creación, en 1967, hasta las nuevas disposiciones de 1972, la cuota del ICMS era esencialmente devolutiva. Con el Decreto-Ley nº 1.216/72 la transferencia pasó a ser determinada a partir del Valor Agregado (VA), próximo a un esquema devolutivo, lo que beneficiaba a los municipios de mayor base tributaria, principalmente a los municipios industriales. En 1980 (Enmienda Constitucional nº 17/80), el uso del VA fue limitado al 75% de los recursos de la cuota, pasando a tener un carácter híbrido, dado que el 25% restante podría ser distribuido según criterios establecidos por ley estatal. La Constitución del 88 mantuvo este diseño de la cuota, aumentando del 20% al 25% la parte del ICMS destinada a los municipios.
- Origen de los recursos: 25% de la recaudación del ICMS por los estados.

- Destino de los recursos (Régimen de partición): el 75% de los recursos retornan al municipio donde han sido recaudados, de acuerdo con el concepto de VA, y el 25% según los criterios establecidos en la ley estatal. Los criterios más utilizados en las leyes del estado son el número de habitantes, el área del municipio y/o un coeficiente lineal.
- Transferencias: R\$ 51,92 billones, equivalentes al 1,38% del PIB y R\$ 279,75 *per cápita*.

4.2 Fondo de Participación de los Municipios – FPM

- Clasificación: Transferencias incondicionales redistributivas, sin contrapartida.
- Historia: la creación del FPM llegó en medio de un régimen político centralizado, que, a pesar de no haber vetado su existencia, estableció una fuente de recursos muy limitada. Actualmente, está establecido en la Constitución Federal de 1988 y reglamentado por el Decreto Ley nº 1.881/1981.
- Origen de los recursos: 23,5% de los ingresos de la Unión del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI).
- Destino de los recursos (Régimen de partición): 10% de los recursos se destinan a capitales del estado; 86,4% a los municipios del interior; y el 3,6% a los municipios más poblados del interior.
 - *Capitales*: considera dos criterios, (i) la población de la cada una de las capitales entre la población total de las capitales; y (ii) el ingreso per cápita del Estado, por lo que las capitales de los estados más ricos reciben relativamente menos que las capitales más pobres.
 - *Municipios del interior*: el criterio de distribución de recursos es el uso del factor de población, recogido en una tabla de coeficientes de regresión en relación al tamaño de la población. Se clasifican de forma descendiente según población. Las ciudades más pobladas tienen más peso, para compensar su mayor capacidad de recaudación de impuestos. Se establecieron unos límites de

factores (máximo y mínimo); por debajo y por encima de un cierto número de habitantes, el porcentaje de los recursos que reciben es constante.

- *Municipios más poblados del interior*: se aplican a los municipios con factor de población igual o superior a 3,8 los mismos criterios que se utilizan para las capitales.

- Transferencias: R\$ 43,07, equivalentes al 1,14% del PIB y R\$ 231,91 *per cápita*.

4.3 Fondo de Participaciones de los Estados – FPE

- Clasificación: Transferencias incondicionales redistributivas, sin contrapartida.
- Historia: El primer tratamiento constitucional de las transferencias redistributivas en Brasil data de 1967, cuando se creó el FPE. Se estableció que el fondo distribuiría el 10%⁶ de los ingresos netos de IR y el IPI entre todos los estados de la federación de acuerdo a los criterios de la extensión territorial⁷, la población y los ingresos de cada uno de los estados. En 1976 fue establecida la Reserva Especial para los Estados del Norte y Nordeste (REENE), que asigna un 20% del fondo para los estados de las regiones mencionadas, pero sin cambiar los criterios de distribución. Del mismo modo, el 80% restante se dividió entre todos los estados, incluyendo los del Norte y el Noreste. El FPE, previsto en la Constitución de 1988, fue cambiado al 21.5% de los ingresos de la Unión de IR e IPI transferidos a los estados. La Ley Complementaria N° 62 de 1989 estableció los criterios para la distribución, vigentes hasta el 17 de julio de 2013, cuando se aprobó la Ley Complementaria n° 143 de 2013, que sustituyó a la primera.
- Origen de los recursos: 21,5% de los ingresos netos de IR e IPI.
- Destino de los recursos (Régimen de partición): Coeficientes fijos de acuerdo a la tabla a continuación.

⁶ El fondo llegó a ser el 5% de la recaudación de IPI e IR en los años de dictadura militar, pero creció gradualmente hasta alcanzar los niveles actuales.

⁷ 5% de los recursos eran distribuidos por ese criterio.

Tabla 1
Coefficientes de Distribución de FPE entre los Estados

Estado	Región	% de FPE	Estado	Región	% de FPE
Bahia	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhão	NE	7,2182	Goiás	CO	2,8431
Pernambuco	NE	6,9002	Rondônia	N	2,8156
Pará	N	6,1120	Amazonas	N	2,7904
Paraíba	NE	4,7889	Roraima	N	2,4807
Minas Gerais	SE	4,4545	Rio Grande do Sul	S	2,3548
Tocantins	N	4,3400	Mato Grosso	CO	2,3079
Piauí	NE	4,3214	Rio de Janeiro	SE	1,5277
Rio Grande do Norte	NE	4,1779	Espírito Santo	SE	1,5000
Alagoas	NE	4,1601	Mato Grosso do Sul	CO	1,3320
Sergipe	NE	4,1553	Santa Catarina	S	1,2798
Acre	N	3,4210	São Paulo	SE	1,0000
			Distrito Federal	CO	0,6902
TOTAL DE N, NE, CO = 85%					
TOTAL DE S, SE = 15%					

Fuente: Mendes, Miranda y Cosio (2008).

- Transferencias: R\$ 39,02, equivalentes al 1,04% del PIB y R\$ 210,13 *per cápita*.

4.4 Fondo de Manutención y Desarrollo de Educación Básica - FUNDEB

- Clasificación: Transferencias condicionales equalizadoras, con contrapartida.
- Historia: el FUNDEB es una extensión de su fondo predecesor, el FUNDEF, de 1998, que pasó a financiar no sólo la escuela primaria, sino toda la educación básica en el país. El cambio fue institucionalizado por la Enmienda Constitucional nº 53/2006, que cambió del 15% al 20% el porcentaje de los recursos de los estados y municipios, tanto propios como de transferencia, destinado a financiar la educación básica. La Unión debe complementar los recursos del fondo para garantizar un monto mínimo por alumno asignado al financiamiento de la educación por los gobiernos subnacionales.
- Origen de los recursos: los estados y municipios sobrepasan el 20% de los ingresos propios y transferencias y la Unión complementa la financiación.
- Destino de los recursos (Régimen de partición): Basado en los valores mínimos *per cápita* por cada niño inscrito y diferenciados por nivel escolar, por la zona de

vivienda (rural o urbana), o basado en tipos especiales como la educación indígena y la educación de adultos y jóvenes.

- Transferencias: R\$ 11,28 billones para los estados y R\$ 15,26 millones para los municipios, equivalentes al 0,3% y el 0,4% del PIB, respectivamente.

4.5 Compensación por pérdida de ingresos por exportación

- Clasificación: Transferencia voluntaria, incondicional, devolutiva, sin contrapartida.
- Historia: la exención del ICMS sobre las exportaciones de productos primarios y semi-elaborados, establecida en la Ley Complementaria nº 86 de 1996 (Ley Kandir), había garantizado compensación a los estados a través de transferencias, según los criterios especificados en la misma ley. Los gobiernos estatales, al considerar la compensación insuficientemente, presionaron para conseguir una mejora en las condiciones. La Enmienda Constitucional nº 42/2003, establece la obligación de indemnización, pero se dejó para legislación futura la definición de los criterios, términos y condiciones de la transferencia de recursos. Como la LC aún no ha sido aprobada, los criterios de Ley Kandir siguen vigentes, incluyendo los que definen que, desde 2003, las transferencias de la Unión a los estados están sujetas a la asignación del presupuesto, dando espacio para que el gobierno federal pueda reducir las cantidades a transferir. En la actualidad, la compensación se realiza a través de dos mecanismos: (i) relacionado con la exportación de productos manufacturados, y (ii) relacionado con la exportación de bienes primarios y semielaborados (transferencias a título de IPI-Exportación y Fondo de Participación de los Estados exportadores - FPEX -, respectivamente).
- Origen de los recursos: 10% del IPI en el caso del IPI-Exportación y la asignación presupuestaria en el caso de FPEX.
- Destino de los recursos (Régimen de partición): Los fondos se transfieren a los estados de acuerdo con el nivel de las exportaciones de cada uno. El 25% de los fondos recibidos por los estados debe ser distribuido entre sus municipios con los mismos criterios utilizados en cuota proporcional del ICMS.

- Transferencias: R\$ 2,95 billones de IPI Exportación y R\$ 1,17 billones FPEX de la Unión a los estados, y R\$ 0,74 billones de FPEX de los estados a los municipios; equivalente al 0,08%; 0,03% y 0,02% del PIB, respectivamente.

4.6 CIDE – combustibles

- Clasificación: Transferencia obligatoria de uso condicional (vinculada a las inversiones en infraestructura de transporte); sin contrapartida.
- Historia: La transferencia de CIDE-Combustibles fue establecido por la Enmienda Constitucional nº 42/2003, cuando se fijó la transferencia del 25% de la CIDE (18,75% a los estados y 6,25% a los municipios). La Ley N° 10.866/2004 regula la distribución del impuesto y la Enmienda Constitucional nº 44/2004 aumentó el porcentaje de la transferencia del 25% al 29%, actualmente en vigor.
- Origen de los recursos: La Unión debe revisar el 29% de la recaudación del CIDE, siendo 21,75% a los estados y el 7,25% a los municipios.
- Destino de los recursos (Régimen de distribución): Los criterios para la distribución de los recursos entre los estados es el siguiente: 40% en proporción a la extensión de la red de carreteras federales y estatales existentes pavimentada en el estado o DF; 30% en proporción al consumo de combustible; 20% proporcional a la población; y 10% distribuido linealmente.
- Transferencias: R\$ 1,34 billones a estados y R\$ 0,44 billones a los municipios, lo que equivale al 0,04% y 0,01% del PIB, o R\$ 7,21 y R\$ 2,36 *per cápita*, respectivamente.

4.7 Otras transferencias incondicionales

- Clasificación: Transferencias incondicionales devolutivas, sin contrapartida.
- Origen de los recursos: 50% del Impuesto sobre la Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA) recaudado por los estados; 50% del Impuesto Territorial Rural (ITR) recaudado por la Unión; y el 100% del Impuesto sobre Operaciones Financieras sobre compra y venta de Oro (IOF Oro) recaudado por la Unión.
- Destino de los recursos (Régimen de partición):

Tabla 2
Criterios de Partición del IPVA, ITR e IOF Oro

	IPVA	ITR	IOF Oro
Estados de origen de la base tributaria	-	-	30%
Municipios de origen de la base tributaria	50%	50%	70%

Fuente: Elaboración propia.

- Transferencias: R\$ 10,64 billones de IPVA, R\$ 0,36 billones del ITR y R\$ 3 millones de IOF Oro a los municipios; cantidad equivalente a 0,29% del PIB. A los estados, R\$ 1,3 millones de IOF Oro, valor meramente simbólico.

5 MAGNITUD DE LAS TRANSFERENCIAS

En la parte superior de la tabla 3, a continuación, se presenta la carga tributaria brasileña en su forma tradicional: lo que ha sido recaudado de manera directa por esfera de gobierno.

Tabla 3 - Recaudación Tributaria por Esfera de Gobierno, 2010

	Recaudación Total (R\$ billones)	% del Total Recaudado	% del PIB
Global	1.288,98	100%	34,19%
Unión	869,41	67,45%	23,06%
Estados	341,64	26,50%	9,06%
Municipios	77,93	6,05%	2,07%

Tabla 4 - Ingresos Disponibles por Esfera de Gobierno, 2010

	Ingreso Disponible (R\$ billones)	% del Total	% del PIB
Global	1.288,98	100%	34,19%
Unión	729,81	56,62%	19,36%
Estados	323,36	25,09%	8,58%
Municipios	235,81	18,29%	6,25%

Fuente: BID Discussion Paper 265

No obstante, conforme lo mencionado anteriormente, el sistema federativo brasileño se caracteriza por presentar flujos substanciales de recursos entre los distintos niveles de gobierno. Los “ingresos disponibles” son el volumen de recursos obtenidos por cada esfera de gobierno considerando la recaudación directa y las transferencias intergubernamentales.

Es posible verificar las “perdidas” o “ganancias” de ingresos por parte de una esfera de gobierno comparando la recaudación directa, presentada en la primera parte del cuadro, con los ingresos disponibles, presentados en la segunda parte.

La Unión, por ejemplo, presentó una recaudación directa de R\$ 869,4 billones (23,06% del PIB) en 2010, quedándose con un total de R\$ 729,8 billones (19,36% del PIB) de ingresos disponibles. Es decir, la Unión hizo una transferencia de recursos a los gobiernos territoriales del orden de R\$ 139,6 billones (3,71% del PIB).

Fuente: BID Discussion Paper 265

Tabla 5 - Transferencias de la Unión a los Estados

	Total (R\$ billones)	% del Total	% del PIB
FPE	39,02	3,03%	1,04%
FPEX	2,95	0,23%	0,08%
IOF Ouro	0,00	0,00%	0,00%
Seguro Rec. ICMS	1,17	0,09%	0,03%
FUNDEB	11,28	0,87%	0,30%
Salario Educación	7,37	0,57%	0,20%
FEX	1,46	0,11%	0,04%
CIDE	1,34	0,10%	0,04%
AFE	0,80	0,06%	0,02%
Regalías y Participaciones	8,38	0,65%	0,22%
Total	73,78	5,72%	1,96%

Tabla 6 - Transferencias de la Unión a los Municipios

	Total (R\$ billones)	% del Total	% del PIB
FPM	43,07	3,34%	1,14%
ITR	0,36	0,03%	0,01%
IOF Ouro	0,00	0,00%	0,00%
Seguro Rec. ICMS	0,39	0,03%	0,01%
FUNDEB	15,26	1,18%	0,40%
FEX	0,49	0,04%	0,01%
CIDE	0,44	0,03%	0,01%
AFE	0,52	0,04%	0,01%
Regalías y Participaciones	5,30	0,41%	0,14%
Total	65,82	5,11%	1,75%

Fuente: BID Discussion Paper 265

Los Estados, a su vez, recaudaron R\$ 341,6 billones o 9,06% del PIB de 2010 y, después de las transferencias, se quedaron con R\$ 323,4 billones (8,58% del PIB) de ingresos disponibles. Eso significa que, en términos netos (lo recaudado menos lo cedido), esa esfera de gobierno transfirió R\$ 18,2 billones (0,48% del PIB). Los municipios, a su vez, aparecen como la única esfera de gobierno que recibe más recursos de lo que transfiere. La recaudación directa de estos entes territoriales quedó en R\$ 77,9 billones (2,07% del PIB) y los ingresos disponibles fueron de R\$ 235,8 billones (6,25% del PIB). Esa diferencia (casi R\$ 158 billones) representa los recursos netos recibidos por los municipios. Es decir, aproximadamente el 67% de los ingresos disponibles de los municipios de Brasil no son de ingresos directamente recaudados, sino de recursos originados en la Unión o en los estados.

Tabla 7 - Transferencias de los Estados a los Municipios

	Total (R\$ billones)	% del Total	% del PIB
ICMS	51,92	4,03%	1,38%
IPVA	10,64	0,83%	0,28%
FPEX	0,74	0,06%	0,02%
FUNDEB	28,76	2,23%	0,76%
Total	92,05	7,14%	2,44%

Fuente: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Transferências Constitucionais e Legais.

El movimiento de los recursos entre los gobiernos es proporcionado por las transferencias, que son diversas y presentan muchas fuentes de recursos y finalidades. Las principales transferencias considerando el volumen de recursos, son la Cuota del ICMS, el FPM y el FPE.

6 LOS DESAFÍOS DE LA REFORMA DEL FPE

En 2010, el Tribunal Supremo de Brasil declaró inconstitucional la fórmula de distribución horizontal del FPE, por considerarla no redistributiva al usar criterios de coeficientes fijos (ver Tabla 1). Esta decisión determinó la necesidad de cambio de los criterios de prorrateo del FPE, que generó un amplio debate de especialistas sugiriendo distintas propuestas de reforma.

La Constitución Federal de Brasil, que regula el FPE en el artículo 159 y en la sección II del artículo 161, se refiere a una ley complementaria para establecer las reglas de distribución del FPE con el objetivo de “promover el equilibrio socio-económico de los estados y municipios”. El asunto debería haber sido revisado después de promulgada la nueva Constitución, ya que el párrafo único del artículo 39 de las Disposiciones Constitucionales Transitorias determina que el Congreso debe votar la ley dentro de un año de publicada la norma⁸. Como no hubo nuevos criterios de distribución aprobados dentro de ese período, se aprobó la Ley Complementaria (LC) 62 de 28 de Diciembre de 1989, con carácter transitorio. El apartado 1 del artículo 12 de esta LC establecía que “los coeficientes de participación individual de los estados y el Distrito Federal en relación al FPE que se aplicarán hasta el ejercicio 1991, inclusive, se muestran en el Anexo Único”. En decir, los coeficientes de distribución del FPE fueron "congelados" en 27 cuotas porque la LC, que debía ser transitoria, se convirtió en permanente al no aprobarse una nueva LC posterior al año 1992. Al aplicarse coeficientes fijos sin tener en cuenta la evolución de las condiciones socioeconómicas de los municipios, no se está alcanzando el objetivo de redistribución y equidad esperado con el sistema de transferencias.

⁸ Ministério da Fazenda. (2012). O que você precisa saber sobre Transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE. Brasília: Ministério da Fazenda. Sept/2012

La tabla 8, a continuación, evidencia que los coeficientes fijos no tiene una función redistributiva de la riqueza. Estados con un PIB p.c. bajo como Maranhão (MA), R\$ 6.161, reciben una cantidad de R\$ 408 por FPE p.c., mientras que estados con PIB p.c. más alto, como Amapá (AP) (R\$ 11.560) o Roraima (RR) (R\$ 13.008), reciben una cantidad mucho mayor de transferencias del FPE, R\$ 1.973 y R\$ 2.133, respectivamente.

Tabla 8: Comparación de distribución de transferencias FPE per cápita con los ingresos per cápita y la capacidad de gasto de los Estados, 2009 (reales)

Estado	PIB p.c.	Ingresos básicos p.c.	FPE p.c.	Ingresos netos p.c.
AC	10.477	989	1.790	2.779
AL	6.623	523	474	997
AM	14.360	1.375	297	1.672
AP	11.569	988	1.973	2.962
BA	9.326	628	233	861
CE	7.668	543	313	856
DF	51.142	3.417	99	3.516
ES	19.185	1.831	157	1.988
GO	14.387	977	175	1.152
MA	6.161	454	408	862
MG	14.290	1.086	81	1.167
MS	15.170	1.492	203	1.695
MT	18.742	1.434	277	1.711
PA	7.809	676	300	976
PB	7.506	523	457	980
PE	8.892	651	286	937
PI	5.961	543	494	1.037
PR	17.756	1.042	98	1.140
RJ	22.396	1.531	35	1.566
RN	8.753	833	479	1.312
RO	13.217	1.239	671	1.910
RR	13.008	1.030	2.133	3.163
RS	19.773	1.186	78	1.264
SC	21.076	1.273	76	1.349
SE	9.633	1.007	741	1.748
SP	26.385	1.603	9	1.612
TO	11.072	1.042	1.205	2.247

Fuente: Ter-Minassian, Teresa, 2013. "Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)". Discussion paper No. IDB – DP – 216 del Banco Inter-Americano de Desarrollo. p. 26.

Notas: BR: ingresos netos antes de transferencias de FPE; NR: ingresos netos después de transferencias de FPE; p.c.: per capita

Tras declarar la inconstitucionalidad de los actuales criterios de distribución del FPE, el Tribunal Supremo fijó fecha límite para la aprobación de una nueva ley por el Parlamento, que expiró en diciembre de 2012. En enero de 2013, el presidente en ejercicio del Tribunal Supremo, determinó que las reglas de distribución del fondo permanecerían en vigor por más 150 días. El acuerdo político finalmente llegó en julio de 2013, con la aprobación de la LC 143 de 17 de julio de 2013⁹.

La nueva norma, que comienza a ser efectiva en 2016, establece nuevos criterios de distribución. A partir del 2016, el importe a pagar en cada ejercicio será ajustado por la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor Amplio (IPCA) y el 75% de la variación del Producto Interior Bruto (PIB) del año anterior, utilizado como base para el cálculo. Por lo tanto, la variación del PIB de 2014 en relación a 2015 será pagada en 2016. Si a partir de 2016, la cantidad a distribuir fuera mayor a la obtenida con ese cálculo, se prevé un reajuste en base a criterios proporcionales a la población e inversos a la renta per cápita del hogar. Sin embargo, los nuevos criterios de distribución, no son fieles tampoco al objetivo de búsqueda de la equidad y redistribución de la riqueza en función de características socioeconómicas que propugna la Constitución.

Los criterios de distribución del FPE deberían considerar el potencial y la efectiva recaudación directa y las necesidades de cada entidad de gobierno. La ecualización por gastos es necesaria cuando, en promedio, los estados recaudan lo suficiente para proveer servicios públicos y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Una de las propuestas para la reforma más acorde con el objetivo de redistribución de la riqueza y conseguir el equilibrio socioeconómicas de los estados, debería haber considerado los ingresos potenciales y la efectiva recaudación de ingresos como un proxy de la capacidad de ingresos per cápita. Se propuso un sistema de ecualización parcial (tasa en el torno de 70%) de los ingresos, con ajuste de un promedio trienal para evitar promover la “pereza fiscal” de los entes de gobierno. Esta medida aseguraría flexibilidad suficiente en la fórmula de distribución para acomodarse a los cambios en las relativas situaciones de los entes de gobierno afectados. En los estados donde el ingreso base quedara significativamente por

⁹ Prado, Sergio. (2013). “FPE Equalização Estadual no Brasil”. Alternativas e simulações para a reforma. FGV Projetos. IDP.

encima del promedio no deberían recibir transferencia de equalización. El ingreso final “equalizado” per cápita debería ser ligeramente inferior al ingreso base per cápita de los estados no beneficiados.

Como se evidencia en la tabla 9, a continuación, la fórmula de distribución recomendada para las transferencias FPE tiene una función redistributiva efectiva. Estados con ingresos básicos p.c. más bajos reciben una cuantía más alta de FPE. Estados como Maranhão (MA), con ingresos básicos p.c. de R\$ 454, reciben una cantidad de R\$ 634 de FPE p.c., mientras que estados con ingresos básicos p.c. más altos, como el Distrito Federal (DF) (R\$ 3.417) reciben una cantidad mucho menor de transferencias del FPE, R\$ 4,5. En definitiva, la LC 143 de 17 de julio de 2013 que fija los nuevos criterios de prorrateo del FPE sustituyendo a la LC 62 de 28 de Diciembre de 1989, sigue sin solventar el problema en la redistribución de riqueza. Es cuestión de tiempo que los criterios de distribución del FPE vuelvan a cobrar importancia en el debate político. Por ello, la propuesta de reforma sugerida en este documento podría ser una buena solución, ya que redistribuye la riqueza persiguiendo promover el equilibrio socio-económico de los estados y municipios como propugna la Constitución.

Tabla 9. Impacto de la fórmula de distribución recomendada para las transferencias FPE en los ingresos per cápita¹⁰ de los estados.

Estado	Ingresos básicos p.c.	FPE p.c.	Ingresos netos p.c.
DF	3.417,4	4,5	3.421,9
ES	1.831,0	45,8	1.876,8
SP	1.602,7	51,7	1.654,4
RJ	1.530,8	53,6	1.584,4
MS	1.491,7	54,6	1.546,3
MT	1.434,7	56,1	1.490,8
AM	1.375,1	57,6	1.432,7

¹⁰ Cálculos basados en data de STN de 2009.

SC	1.272,7	60,3	1.333,0
RO	1.238,9	61,2	1.300,1
RS	1.185,6	62,6	1.248,2
MG	1.086,3	65,2	1.151,5
PR	1.042,3	66,3	1.108,6
TO	1.041,5	66,3	1.107,9
RR	1.029,8	66,6	1.096,4
SE	1.006,6	67,6	1.074,2
AC	988,8	85,8	1.074,6
AP	988,3	86,3	1.074,6
GO	976,6	98,3	1.074,9
RN	833,8	244,8	1.078,6
PA	676,0	406,8	1.082,8
PE	650,9	432,6	1.083,5
BA	627,6	456,45	1.084,1
PI	542,6	543,6	1.086,2
CE	542,6	543,7	1.086,3
PB	523,3	563,5	1.086,8
AL	522,5	564,3	1.086,8
MA	454,2	634,4	1.088,6

Fuente: Ter-Minassian, Teresa, 2013. "Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)". Discussion paper No. IDB – DP – 216 del Banco Inter-Americano de Desarrollo. p. 30

7 BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J.R. et al. (2013). "Avaliação da Estrutura e do Desempenho do Sistema Tributário Brasileiro" **Livro Branco da Tributação Brasileira**. Documento para

discusión No. IDB – DP – 265 del Banco Inter-Americano de Desarrollo. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/5706>>.

Ministério da Fazenda. (2012). **O que você precisa saber sobre Transferências constitucionais e legais**. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE. Brasília: Ministério da Fazenda. Sept/2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPE.pdf>.

PRADO, Sergio. **“FPE Equalização Estadual no Brasil”**. Alternativas e simulações para a reforma. FGV Projetos. IDP, 2013.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN), Transferências Constitucionais e Legais. Tesouro. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais#Dados_consolidados>.

TER-MINASSIAN, Teresa, 2013. “Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)”. **Discussion paper No. IDB – DP – 216 del Banco Inter-Americano de Desarrollo**. English version: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/5711>> Portuguese version: <<http://publications.iadb.org/handle/11319/5101>>.

8 REFERENCIAS

Ley Complementaria no. 143, de 17 de julio de 2013 altera a la Ley Complementaria 62, de 28 de diciembre de 1989, a la Ley 5.172, de 25 de octubre de 1966 (Código Tributario Nacional), a la Ley 8.443, de 16 de julio de 1992 (Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión), para disponer los criterios de prorrateo del FPE; y renueva lo dispuesto en la Ley 5.172, de 25 de octubre de 1966.

Ley Complementaria 62, de 28 de diciembre de 1989 para disponer los criterios de prorrateo del FPE; renueva lo dispuesto en la Ley 5.172, de 25 de octubre de 1966.