

# **TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN BRASIL**

Luiz Villela  
José Roberto Afonso  
Ana Calvo

---

Los autores son, en su orden: economista principal; consultor y consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

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. A efectos de organización de política pública, los estados pueden clasificarse en cinco regiones, que según características socioeconómicas similares entre sí son agrupadas en dos zonas: la zona más pobre incluiría el norte y noreste, y la 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 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 que busque evitar el exceso de transferencias de recursos fiscales hacia áreas donde se observa una base tributaria limitada. Para ello, se debería contemplar 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 con la media de los municipios o estados, sino 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 los benefician 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 con base en esos preceptos y parámetros.

## 1. 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 habitante, 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.

## 2. CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS SEGÚN CONDICIONALIDAD

El concepto de la condicionalidad de las transferencias surge en relación con 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, por la compensación que se busca realizar: sin contrapartida (*block grants*), con contrapartida (*matching grants*) o de equiparación. La clasificación en materia de condicionalidad se detalla de la siguiente manera (Afonso, *et al.*, 2013):

- *Transferencias incondicionales redistributivas*: adoptan criterios para la distribución equitativa de los recursos, por lo general usando los índices que miden la población, la renta per cápita, el acceso a los servicios básicos, etc., sin tener en cuenta el lugar de origen de los recursos. Tienen 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).
- *Transferencias incondicionales devolutivas*: devuelven los recursos fiscales a los gobiernos subnacionales donde se recolectó el tributo. Tienen como obje-

tivo aumentar la eficiencia del sistema tributario. La centralización de la recaudación tiende a reducir sus costes tanto para los contribuyentes como para el gobierno, ya que facilita el procedimiento de inspección y registro de los ciudadanos. También, reduce el efecto cascada de los impuestos; por ejemplo, la cuota municipal del impuesto sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS).

- *Transferencias condicionales voluntarias*: originadas en las políticas discrecionales del gobierno federal; ejemplos: acuerdos y convenios.
- *Transferencias condicionales obligatorias*: definidas en la Constitución y determinadas por ley, hacen referencia a ciertas normas sobre las cuantías por transferir a los gobiernos subnacionales. Tienen el propósito de fomentar la prestación de servicios públicos como la educación y la salud por las autoridades subnacionales. Ejemplos: en educación el Fondo para el Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB) y el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Escuela Primaria (FUNDEF); y en salud, el Sistema Único de Salud (SUS).
- *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).
- *Transferencias directas a individuos*: son transferidas directamente a personas, como su nombre lo indica, sin la intermediación de los gobiernos subnacionales. Dirigido a la redistribución de la renta regional y personal; ejemplo: Bolsa Familia.

### 3. PRINCIPALES TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

#### 3.1 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% uno 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 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 industriales. En 1980 (Enmienda Constitucional 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 la ley estatal. La Constitución

de 1988 mantuvo este diseño de la cuota, aumentando del 20% al 25% la parte del ICMS destinada a los municipios.

- *Origen de los recursos*: el 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*: BRL51,92 billones, equivalentes al 1,38% del producto interno bruto (PIB) y BRL279,75 per cápita.

### 3.2 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 1881/1981.
- *Origen de los recursos*: el 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): el 10% de los recursos se destinan a capitales del estado; el 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 cada una de las capitales entre la población total de estas; 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 con su tamaño, y se clasifican de forma descendiente. Las ciudades más pobladas tienen prioridad 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, con un porcentaje de recursos recibidos que 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*: BRL43,07, equivalentes al 1,14% del PIB y BRL231,91 per cápita.

### 3.3 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%<sup>1</sup> de los ingresos netos de IR y el IPI entre todos los estados de la federación de acuerdo a los criterios de la extensión territorial<sup>2</sup>, 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 del IR e IPI transferidos a los estados. La Ley Complementaria 62 de 1989 estableció los criterios para la distribución, vigentes hasta el 17 de julio de 2013, cuando se aprobó la Ley Complementaria 143, que sustituyó a aquella.
- *Origen de los recursos*: 21,5% de los ingresos netos de IR e IPI.
- *Destino de los recursos* (régimen de partición): coeficientes fijos (Cuadro 1).
- *Transferencias*: BRL39,02, equivalentes al 1,04% del PIB y BRL210,13 per cápita.

**CUADRO 1. COEFICIENTES DE DISTRIBUCIÓN DE FPE ENTRE LOS ESTADOS**

ESTADO	REGIÓN	PORCENTAJE DE FPE	ESTADO	REGIÓN	PORCENTAJE DE FPE
Bahia	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhao	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
Tocantin	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
<b>Total de N, NE, CO = 85%</b>					
<b>Total de S, SE = 15%</b>					

Fuente: Mendes, Miranda y Cosio (2008).

<sup>1</sup> El fondo llegó a ser el 5% de la recaudación de IPI e IR en los años de la dictadura militar, pero creció gradualmente hasta alcanzar los niveles actuales.

<sup>2</sup> Un 5% de los recursos eran distribuidos por ese criterio.

### 3.4 FONDO DE MANUTENCIÓN Y DESARROLLO DE EDUCACIÓN BÁSICA (FUNDEB)

- *Clasificación:* transferencias condicionales de equiparación, con contrapartida.
- *Historia:* el Fundeb es una extensión de su fondo predecesor, el Fundef, de 1998, que pasó a financiar no solo la escuela primaria, sino toda la educación básica en el país. El cambio fue institucionalizado por la Enmienda Constitucional 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 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:* BRL11,28 billones para los estados y BRL15,26 millones para los municipios, equivalentes al 0,3% y el 0,4% del PIB, respectivamente.

### 3.5 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 semielaborados, establecida en la Ley Complementaria 86 de 1996 (Ley Kandir), había garantizado compensación a los estados mediante transferencias, según determinados criterios. Los gobiernos estatales, al considerar la compensación insuficientemente, presionaron para conseguir una mejora en las condiciones. La Enmienda Constitucional 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 dicha ley aún no ha sido aprobada, los criterios de la 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 por transferir. En la actualidad la compensación se realiza con dos mecanismos: i) el relacionado con la exportación de productos manufacturados, y ii) el asociado 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 la cuota proporcional del ICMS.
- *Transferencias*: BRL2,95 billones de IPI Exportación y BRL1,17 billones FPEX de la Unión a los estados, y BRL0,74 billones de FPEX de los estados a los municipios; equivalente al 0,08%; 0,03% y 0,02% del PIB, respectivamente.

### 3.6 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 establecida por la Enmienda Constitucional 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 10866/2004 regula la distribución del impuesto y la Enmienda Constitucional 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 el 21,75% de los estados y el 7,25% de 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 pavimentadas en el estado o D. F.; 30% en proporción al consumo de combustible; 20% proporcional a la población, y 10% distribuido linealmente.
- *Transferencias*: BRL1,34 billones a estados y BRL0,44 billones a los municipios, lo que equivale al 0,04% y 0,01% del PIB, o BRL7,21 y BRL2,36 per cápita, respectivamente.

### 3.7 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 (Cuadro 2).

**CUADRO 2. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN 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 de los autores.

- *Destino de los recursos* (régimen de partición):
- *Transferencias*: BRL10,64 billones de IPVA, BRL0,36 billones del ITR y BRL3 millones de IOF oro a los municipios; cantidad equivalente a 0,29% del PIB. A los estados, BRL1,3 millones de IOF oro, valor meramente simbólico.

**4. MAGNITUD DE LAS TRANSFERENCIAS**

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

**CUADRO 3. RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR ESFERA DE GOBIERNO, 2010**

	RECAUDACIÓN TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL RECAUDADO	PORCENTAJE DEL PIB
Global	1.288,98	100,00	34,19
Unión	869,41	67,45	23,06
Estados	341,64	26,50	9,06
Municipios	77,93	6,05	2,07

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

No obstante, conforme lo mencionado, 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 (Cuadro 4).

**CUADRO 4. INGRESOS DISPONIBLES POR ESFERA DE GOBIERNO, 2010**

	INGRESO DISPONIBLE (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
Global	1.288,98	100,00	34,19
Unión	729,81	56,62	19,36
Estados	323,36	25,09	8,58
Municipios	235,81	18,29	6,25

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

Es posible verificar las “pérdidas” 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 RBL869,4 billones (23,06% del PIB) en 2010, quedándose con un total de RBL 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 RBL139,6 billones (3,71% del PIB) (cuadros 5 y 6).

#### CUADRO 5. TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN A LOS ESTADOS

	TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
FPE	39,02	3,03	1,04
FPEX	2,95	0,23	0,08
IOF oro	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

Fuente: Afonso *et al.* (2013).

#### CUADRO 6. TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN DE MUNICIPIOS

	TOTAL (BRL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE DEL PIB
FPM	43,07	3,34	1,14
ITR	0,36	0,03	0,01
IOF oro	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: Afonso *et al.* (2013)

Los estados recaudaron BRL341,6 billones o 9,06% del PIB de 2010 y, después de las transferencias, se quedaron con BRL323,4 billones (8,58% del PIB) de ingresos disponibles. Eso significa que, en términos netos (lo recaudado menos lo cedido), esa esfera de gobierno transfirió BRL18,2 billones (0,48% del PIB). Los municipios, a su vez, aparecen como la única esfera de gobierno que recibe más recursos de

los que transfiera. La recaudación directa de estos entes territoriales quedó en BRL77,9 billones (2,07% del PIB) y los ingresos disponibles fueron de BRL235,8 billones (6,25% del PIB). Esa diferencia (casi BRL158 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.

### CUADRO 7. TRANSFERENCIAS DE LOS ESTADOS A LOS MUNICIPIOS

	TOTAL (RBL BILLONES)	PORCENTAJE DEL TOTAL	PORCENTAJE 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 (2011).

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.

## 5. 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 (Cuadro 1). Esta decisión determinó la necesidad de cambiar los criterios de prorrateo del FPE, lo que generó un amplio debate de especialistas que sugerían 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 socioeconómico 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 norma (Ministério da Fazenda, 2012). Como no hubo nuevos criterios de distribución aprobados dentro de ese período, se aprobó la Ley Complementaria (LC) 62 del 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”. Es 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.

El Cuadro 8 evidencia que los coeficientes fijos no tiene una función redistributiva de la riqueza. Estados con un PIB per cápita bajo como Maranhão (MA): BRL6.161, reciben una cantidad de BRL408 por FPE por habitante, mientras que estados con PIB per cápita más alto, como Amapá (AP: BRL11.560) o Roraima (RR: BRL13.008), reciben una cantidad mucho mayor de transferencias del FPE, BRL1.973 y BRL2.133, respectivamente.

**CUADRO 8. COMPARACIÓN DE DISTRIBUCIÓN DE TRANSFERENCIAS FPE PER CÁPITA CON LOS INGRESOS POR HABITANTE Y LA CAPACIDAD DE GASTO DE LOS ESTADOS, 2009 (BRL)**

ESTADO	PIB	INGRESOS BÁSICOS	FPE	INGRESOS NETOS
Acre	10.477	989	1.790	2.779
Alagoas	6.623	523	474	997
Amazonas	14.360	1.375	297	1.672
Amapá	11.569	988	1.973	2.962
Bahía	9.326	628	233	861
Ceará	7.668	543	313	856
Distrito Federal	51.142	3.417	99	3.516
Espírito Santo	19.185	1.831	157	1.988
Goiás	14.387	977	175	1.152
Maranhão	6.161	454	408	862
Minas Gerais	14.290	1.086	81	1.167
Mato Grosso do Sul	15.170	1.492	203	1.695
Mato Grosso	18.742	1.434	277	1.711
Pará	7.809	676	300	976
Paraíba	7.506	523	457	980
Pernambuco	8.892	651	286	937
Piauí	5.961	543	494	1.037
Paraná	17.756	1.042	98	1.140
Río de Janeiro	22.396	1.531	35	1.566
Río Grande do Norte	8.753	833	479	1.312
Rondônia	13.217	1.239	671	1.910
Roraima	13.008	1.030	2.133	3.163
Río Grande do Sul	19.773	1.186	78	1.264
Santa Catarina	21.076	1.273	76	1.349
Sergipe	9.633	1.007	741	1.748
São Paulo	26.385	1.603	9	1.612
Tocantins	11.072	1.042	1.205	2.247

Notas: BR: ingresos netos antes de transferencias de FPE; NR: ingresos netos después de transferencias de FPE; los valores se representan por habitante.

Fuente: Ter-Minassian (2013, p. 26).

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 150 días más. El acuerdo político finalmente llegó en julio de 2013, con la aprobación de la LC 143 del 17 de julio de 2013 (Prado, 2013).

La nueva norma, que comienza a ser efectiva en 2016, establece nuevos criterios de distribución. A partir de dicho año 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 PIB del año anterior, utilizado como base para el cálculo. Por tanto, la variación del PIB de 2014 en relación con 2015 será pagada en 2016. Si a partir de este último año la cantidad por distribuir fuera mayor a la obtenida con ese cálculo, se prevé un reajuste con base en criterios proporcionales a la población, e inversos a la renta per cápita del hogar. Sin embargo, los nuevos criterios de distribución tampoco son fieles en la búsqueda de la equidad y redistribución de la riqueza, en función de las 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 equiparación 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 reforma más acorde con el objetivo de redistribución de la riqueza, para así conseguir el equilibrio socioeconómico de los estados, debería haber considerado los ingresos potenciales y la efectiva recaudación de ingresos como una *proxy* de la capacidad de ingresos per cápita. Se propuso un sistema de equiparación parcial (tasa en torno del 70%) de los ingresos, con ajuste de un promedio trienal para evitar promover la “pereza fiscal” de los entes de gobierno. Esta medida aseguraría una flexibilidad suficiente en la fórmula de distribución para acomodarse a los cambios en las relativas situaciones de los entes de gobierno afectados. Los estados donde el ingreso base quedara significativamente por encima del promedio no deberían recibir transferencias de equiparación. El ingreso per cápita final equiparado debería ser ligeramente inferior al ingreso base per cápita de los estados no beneficiados.

Como se evidencia en el Cuadro 9, la fórmula de distribución recomendada para las transferencias FPE tiene una función redistributiva efectiva. Estados con ingresos básicos por habitante más bajos reciben una cuantía más alta de FPE. Estados como Maranhão (MA), con ingresos básicos per cápita de BRL454, reciben una cantidad de BRL634 de FPE, mientras que estados con ingresos básicos más altos por habitante, como el Distrito Federal (BRL3.417) reciben una cantidad

mucho menor de transferencias del FPE: BRL4,5. En definitiva, la LC 143 del 17 de julio de 2013, que fija los nuevos criterios de prorrateo del FPE, y que había sustituido a la LC 62 del 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 socioeconómico de los estados y municipios, como lo propugna la Constitución.

**Cuadro 9. IMPACTO DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN RECOMENDADA PARA LAS TRANSFERENCIAS FPE EN LOS INGRESOS PER CÁPITA<sup>A/</sup> DE LOS ESTADOS**

ESTADO	INGRESOS BÁSICOS	FPE	INGRESOS NETOS
Distrito Federal	3.417,4	4,5	3.421,9
Espírito Santo	1.831,0	45,8	1.876,8
São Paulo	1.602,7	51,7	1.654,4
Rio de Janeiro	1.530,8	53,6	1.584,4
Mato Grosso do Sul	1.491,7	54,6	1.546,3
Mato Grosso	1.434,7	56,1	1.490,8
Amazonas	1.375,1	57,6	1.432,7
Santa Catarina	1.272,7	60,3	1.333,0
Rondonia	1.238,9	61,2	1.300,1
Rio Grande do Sul	1.185,6	62,6	1.248,2
Minas Gerais	1.086,3	65,2	1.151,5
Paraná	1.042,3	66,3	1.108,6
Tocantins	1.041,5	66,3	1.107,9
Roraima	1.029,8	66,6	1.096,4
Sergipe	1.006,6	67,6	1.074,2
Acre	988,8	85,8	1.074,6
Amapá	988,3	86,3	1.074,6
Goiás	976,6	98,3	1.074,9
Rio Grande do Norte	833,8	244,8	1.078,6
Pará	676,0	406,8	1.082,8
Pernambuco	650,9	432,6	1.083,5
Bahía	627,6	456,45	1.084,1
Piauí	542,6	543,6	1.086,2
Ceacrá	542,6	543,7	1.086,3
Paraíba	523,3	563,5	1.086,8
Alagoas	522,5	564,3	1.086,8
Maranhão	454,2	634,4	1.088,6

a/ Cálculos basados en datos de STN de 2009.  
Fuente: Ter-Minassian (2013, p. 30).

## REFERENCIAS

- Afonso, J. R.; Moraes Soares, J.; Pacheco de Castro, K. (2013). “Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro”, *Livro Branco da Tributação Brasileira*, documento para discusión, núm. 265, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendes, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Texto Para Discussão núm. 40 da Consultoria Legislativa do Senado Federal/Coordenação de Estudos. Brasília: Senado Federal, abr/2008, p. 111.
- Ministério da Fazenda (2012). “O que você precisa saber sobre Transferências constitucionais e legais”, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Brasília: Ministério da Fazenda, septiembre.
- Prado, S. (2013). “FPE Equalização Estadual no Brasil”, Alternativas e simulações para a reforma, FGV Projetos, IDP.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2011). “Transferências Constitucionais e Legais”: CIDE – Combustíveis. Brasília: STN, jul/2001, p. 8.
- Ter-Minassian, T. (2013). “Reforming the Revenue-Sharing Fund for the States (FPE)”, discussion paper, núm. 216, Banco Interamericano de Desarrollo.

## LEYES

- Ley Complementaria 143, del 17 de julio de 2013; altera a la Ley Complementaria 62, del 28 de diciembre de 1989, a la Ley 5172, de 25 de octubre de 1966 (Código Tributario Nacional), a la Ley 8443, 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 5172, 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 5172, de 25 de octubre de 1966.