

As transferências reduzem a desigualdade entre os municípios?ⁱ

Lucikelly dos Santos LimaⁱⁱRodrigo Octávio Orairⁱⁱⁱ

As transferências intergovernamentais servem, na teoria, para minimizar ou corrigir desequilíbrios verticais (entre níveis de governo) ou horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo). É importante discutir a qualidade e o impacto das transferências no equilíbrio federativo, pois acredita-se que uma parte das transferências não tem cumprido com essa função e, em alguns casos, elas podem constituir-se em fonte de ineficiência e irresponsabilidade fiscal.

Levando-se em conta o período de 2002 a 2012, o peso das transferências na formação da receita disponível dos municípios é de ¾, enquanto a arrecadação própria é de apenas ¼. Este estudo, então, propõe uma avaliação da receita disponível dos municípios com a finalidade de analisar o impacto dessas transferências.

O processo de formação da receita disponível dos municípios se dá de acordo com o modelo desenvolvido por Prado (2001), que inclui as diferentes modalidades de transferências existentes de acordo com seus atributos mais relevantes. Esse modelo pode ser resumido na tabela 1.

Efetua-se a construção de uma matriz com os dados per capita das transferências repassadas aos municípios pelo governo federal e estadual recebidos, em sua maioria, pelas fontes pagadoras, no período de 2002 a 2012. As fontes pagadoras e suas respectivas transferências estão explicitadas no Quadro 1.

Posteriormente, se utilizou o instrumental de decomposição do Índice de Gini e da Curva de Lorenz para medir as razões de concentração e desigualdade entre fatores de renda e grupos (microrregiões). Explora-se uma análise a fim de medir a progressividade das transferências com o objetivo de averiguar se as mesmas contribuem para a redução das disparidades.¹

Para a decomposição, foi necessário agrupar cada tipo de transferência em fatores de renda, de acordo com o que se encontra detalhado na Tabela 1, com os dados ordenados pela Receita Disponível per capita. Na análise, o índice de Gini caiu, em média, 0,0024 no período, ou seja, a desigualdade entre a distribuição da receita disponível per capita dos municípios diminuiu. Analisando as médias das razões de concentração dos componentes, pode-se inferir que, as TRF foram as únicas a alcançar um valor negativo no período, -0,0025. Isso significa que é um componente que cumpre com sua função de minimizar a desigualdade. Seu valor negativo sugere que, na curva de Lorenz, estaria acima da reta de igualdade, indicando que seus valores são mais concentrados nos municípios mais pobres do que nos ricos. Em seguida, estão as TRPS, com uma razão de concentração de 0,0593, bem perto da reta de

igualdade. Já os valores mais altos se devem às TCE (0,2977), TD (0,3309), AP (0,3963) e TCRN (0,7177).

Tabela 1: Esquema de Análise do Sistema de Transferências Brasileiro.

1. Arrecadação Própria (AP)	Mensura a totalidade dos recursos arrecadados pelo governo a partir das bases tributáveis sob sua competência (impostos, taxas e contribuições).	
(+) Transferências Devolutivas (TD)	• Cota-parte do ICMS • Cota-parte do IPVA • Cota-parte do IOF - Ouro • Cota-parte do ITR • IRRF dos servidores municipais	Os critérios de repartição estão vinculados principalmente às bases econômicas locais: • Origem do ato gerador - localidade onde foi licenciado o veículo (IPVA), produzido o ouro (IOF - Ouro) e da propriedade rural (ITR) e onde houve retenção do imposto sobre a folha dos servidores públicos municipais (IRRF).
(+) Transferências Compensatórias: Desonerações das Exportações (TCE)	• Cota-parte do IPI - Exportação • Lei Kandir • FEX	• Predominante origem da produção mensurada pelo valor adicionado no município (ICMS, compensações por desonerações das exportações e repasses estaduais de royalties do petróleo). • Localização ou confrontação com áreas de exploração de recursos naturais.
(+) Transferências Compensatórias: Exploração de Recursos Naturais (TCRN)	• Hídricos • Minerais • Petróleo e gás natural	
2. Receita Própria	Mensura a totalidade dos recursos que o governo recebe derivados das bases econômicas locais (bases tributáveis e recursos naturais no território), independentemente da esfera de governo que efetuou a arrecadação.	
(+) Transferências Redistributivas: Fundos de Participação (TRF)	• Cota-parte do FPM • Cota-parte do FEP	Aportes adicionais de recursos cujos critérios de repartição não possuem vínculo com as bases econômicas locais, principalmente: • Critério populacional com faixas que privilegiam os municípios de pequeno porte (FPM, FEP e Cide).
(+) Transferências Redistributivas: Vinculadas às Políticas Setoriais (TRPS)	• Cota-parte da Cide • Cota-parte do Salário-educação • Fundeb(ef) • Transferências legais do FNDE • Transferências legais do FNAS • Transferências legais do FNS	• Critério populacional com faixas que privilegiam os municípios de pequeno porte (FPM, FEP e Cide). • População ou número de beneficiários (alunos matriculados, número de atendimentos, etc.) e valor per capita definido nacionalmente (Salário-educação, Fundeb(ef), FNDE e pisos básicos do FNAS e FNS).
3. Receita Disponível	Mensura a totalidade de recursos que o governo recebe por exercer as competências tributárias locais e pela atuação do sistema legal de transferências.	

Outro tipo de análise pode ser feita através das medidas de progressividade. Para uma dada distribuição, elas identificam

¹ A metodologia de decomposição do Índice de Gini, curva de Lorenz e medidas de progressividade estão explicitadas em Lima (2013).

os componentes da renda que são progressivos (reduzem a desigualdade) ou regressivos (aumentam a desigualdade). A medida de progressividade considerada é a diferença entre o índice de Gini e a razão de concentração. Os valores positivos e negativos indicam componentes progressivos e regressivos, respectivamente.

Quadro 1 – Fontes Pagadoras e suas Respectivas Transferências

Fonte	Transferência
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	FPM, ITR, IOF, Lei Kandir, CIDE, FEX e Fundef(b).
Agência Nacional do Petróleo (ANP)	Royalties de Petróleo, Royalties excedentes, Participação Especial e Fundo Especial do Petróleo.
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	Compensação financeira pela utilização de recursos hídricos: Royalties hídricos e Royalties Itaipu.
Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)	Compensação financeira pela exploração de recursos minerais – CFEM.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Salário Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Ministério da Saúde	Fundo Nacional de Saúde (FNS)
Ministério do Desenvolvimento Social	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
Secretarias Estaduais de Fazenda	Cota-parte ICMS, IPVA, IPI-Exportação (líquidos do Fundeb); Cota-parte das compensações financeiras da exploração de recursos naturais: recursos hídricos, recursos minerais e produção de petróleo.

Os resultados são unânimes: em todos os anos, os componentes AP, TD, TCE e TCRN apresentaram valores negativos, evidenciando serem, de fato, componentes regressivos. O contrário acontece com as TRF e as TRPS, que possuem valores positivos de caráter progressivo.

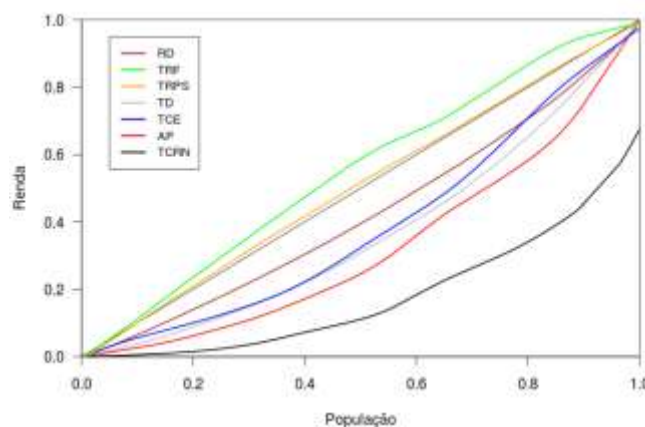
Quando os municípios são agrupados em microrregiões e também ordenados pela receita disponível per capita, os resultados são parecidos, mas contém algumas diferenças. A primeira delas é o valor médio do índice de Gini, 0,1607, que é bem menor do que o valor da distribuição anterior, 0,2242. Isso acontece porque desconsidera a desigualdade dentro das microrregiões. Outra diferença é que a razão de concentração média com valor negativo apareceu não só nas TRF, como também nas TRPS (-0,1099 e -0,0018, respectivamente), confirmando seu caráter de concentração nos municípios mais pobres do que nos mais ricos. Em seguida, estão as razões de concentração das TCE (0,2259), das TD (0,2804), da AP (0,3488) e do componente mais desigual, as TCRN (0,6471). As medidas de progressividade trazem os mesmos resultados anteriores. TRF e TRPS apresentam valores positivos, confirmando sua progressividade, enquanto AP, TD, TCE e TCRN exibem valores negativos de caráter regressivo.

Tais resultados também podem ser vistos na Curva de Lorenz (Gráfico 1). As curvas das TRF e das TRPS estão acima da reta de igualdade, pois estão concentradas entre os municípios mais pobres, ao contrário dos outros componentes. Nota-se que as TCRN são as que mais contribuem para a desigualdade, pois estão mais distantes da curva de igualdade e sua curva é bastante convexa. Apesar da curva das TCE ter uma parte mais convexa e a outra um pouco côncava, ela ainda se caracteriza como uma transferência desigual, pois se encontra abaixo da linha de igualdade.

Tabela 2: Medidas de Desigualdade e Progressividade dos Componentes da Receita Disponível Per Capita dos Municípios Brasileiros

	AP	TD	TCE	TCRN	TRF	TRPS	RD
Medidas de Desigualdade							
2002	0,4204	0,3435	0,3124	0,7345	-0,0143	0,0734	0,2376
2003	0,4185	0,3478	0,3263	0,7521	-0,0244	0,0811	0,2468
2004	0,4228	0,3400	0,2950	0,7149	-0,0304	0,1002	0,2410
2005	0,3950	0,3358	0,3024	0,7235	0,0066	0,0594	0,2314
2006	0,3962	0,3341	0,2897	0,7241	0,0014	0,0658	0,2316
2007	0,4012	0,3334	0,2819	0,6887	0,0059	0,0497	0,2232
2008	0,3884	0,3333	0,3017	0,7151	0,0102	0,0475	0,2173
2009	0,3864	0,3287	0,2921	0,6935	0,0032	0,0478	0,2130
2010	0,3848	0,3237	0,2885	0,7058	-0,0101	0,0412	0,2097
2011	0,3691	0,3104	0,2923	0,7109	0,0052	0,0369	0,2011
2012	0,3766	0,3089	0,2925	0,7318	0,0195	0,0499	0,2133
Medidas de Progressividade							
2002	-0,1828	-0,1059	-0,0748	-0,4969	0,2519	0,1642	-
2003	-0,1717	-0,1010	-0,0796	-0,5054	0,2711	0,1656	-
2004	-0,1817	-0,0990	-0,0540	-0,4738	0,2714	0,1409	-
2005	-0,1636	-0,1044	-0,0710	-0,4920	0,2249	0,1721	-
2006	-0,1646	-0,1025	-0,0581	-0,4925	0,2302	0,1658	-
2007	-0,1780	-0,1102	-0,0587	-0,4655	0,2173	0,1735	-
2008	-0,1711	-0,1159	-0,0844	-0,4977	0,2072	0,1699	-
2009	-0,1734	-0,1157	-0,0791	-0,4804	0,2098	0,1652	-
2010	-0,1751	-0,1141	-0,0788	-0,4961	0,2198	0,1685	-
2011	-0,1680	-0,1093	-0,0912	-0,5098	0,1959	0,1642	-
2012	-0,1633	-0,0956	-0,0792	-0,5185	0,1937	0,1633	-

Gráfico 1: Curva de Lorenz da Receita Disponível e Seus Componentes (2012)



A título de ilustração, abaixo se encontram mapas que analisam a Receita Disponível per capita dos municípios. Os valores absolutos de 2010 (Figura 2) e 2002 (Figura 1) aumentaram bastante, contudo percebe-se que as regiões mais ricas permanecem nas regiões mais ao sul. Já quando o mapa é

gerado pela variação entre os dois anos (Figura 3), os resultados são diferentes: pois denota que as regiões que

Figura 1: Receita Disponível per capita - 2002

