

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA MUNICÍPIOS BRASILEIROS E SEUS IMPACTOS NA EQUALIZAÇÃO DAS RECEITAS

Fabrício Rodrigues Magalhães

Introdução

- 1. Arrecadação direta, transferências devolutivas e redistributivas**
- 2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros**

Conclusão

Introdução

O objetivo é **avaliar as receitas auferidas pelos municípios**, a partir das **diferentes condições de financiamento** conferidas pelo **federalismo brasileiro**. Em meio à grande **heterogeneidade** que caracteriza o **cenário municipal brasileiro**, os objetivos são **avaliar a forma** pela qual os **municípios exercem suas competências tributárias** e como **absorvem recursos transferidos**, na forma do mandamento **constitucional**.

Nesse estudo, os **municípios** foram **agrupados** por **faixa populacional**, utilizando como **referência** a estratificação sugerida, e já bastante **consolidada**, pelo **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Para fins de análise, optou-se por **atribuir nomes** aos diversos **grupos de municípios**, conforme o quadro abaixo:

Estratos populacionais e nomenclatura	
Faixa populacional (x1000)	Nomenclatura
0 a 5	Municípios pequenos
5 a 10	
10 a 20	
20 a 50	Municípios médios
50 a 100	
100 a 500	Municípios grandes
500 a 1000	
Acima de 1000	

Fonte: Adaptado de Gomes e Dowell (2000)

Arrecadação direta:

- IPTU
- ITBI
- ISS

Transferências devolutivas:

- IPVA
- ITR
- IOF
- ICMS
- ICMS-Lei Kandir
- IPI-Exp
- IRRF

Transferências redistributivas

- FPM
- FUNDEB
- SUS
- Salário Educação

Introdução

Com o **objetivo** de captar a dinâmica das **receitas municipais** no que tange à **composição** de suas **receitas**, dividiremos a análise em **três movimentos**:



Arrecadação
direta +
devolutivas

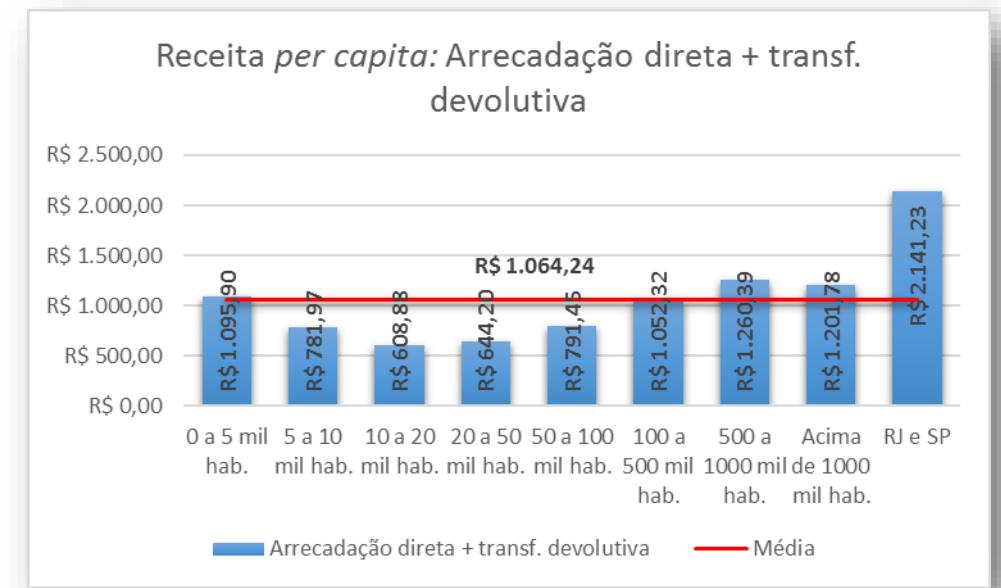
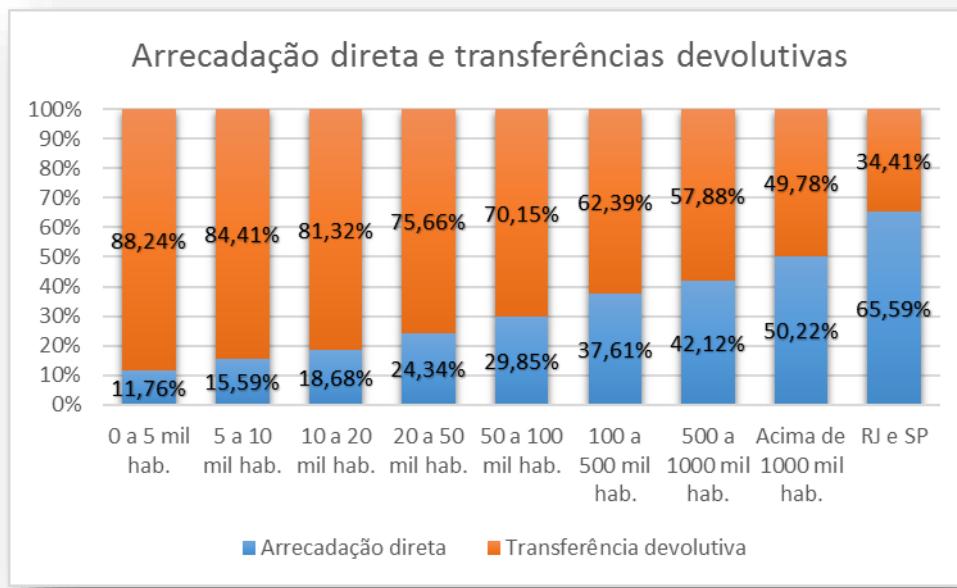


Transferências
redistributivas



Transferências
redistributivas
orientadas

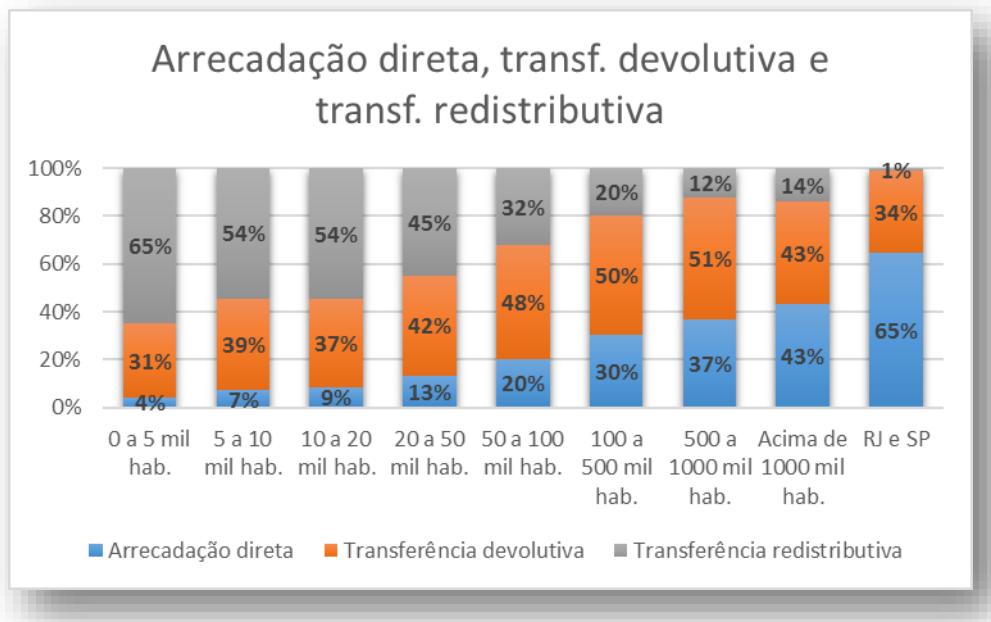
1. Arrecadação direta, transferências devolutivas e redistributivas



- A figura mostra como se distribui a relação entre arrecadação direta e transferências devolutivas para todos os estratos populacionais.
- A arrecadação direta se torna mais importante para municípios maiores, devido a um maior dinamismo econômico que permite aumentar sua base de arrecadação.
- Até o estrato entre 500 a 1 milhão de habitantes, as transferências devolutivas respondem por mais que 50% das receitas dos municípios.
- Considerando que até o referido estrato há 4569 municípios de um total de 4585 analisados, conclui-se que para 99% dos municípios as transferências devolutivas respondem por mais de 50% de suas receitas.

- Os municípios compreendidos entre os estratos de 5 a 100 mil habitantes se situam bem abaixo da média, denotando a relativa fragilidade de suas bases econômicas, que não lhes permitem receber maiores montas por meio de transferências devolutivas.
- Observa-se baixo esforço em melhorar sua eficiência tributária, o que permitiria maior arrecadação de impostos que estão sob suas responsabilidades.

1. Arrecadação direta, transferências devolutivas e redistributivas



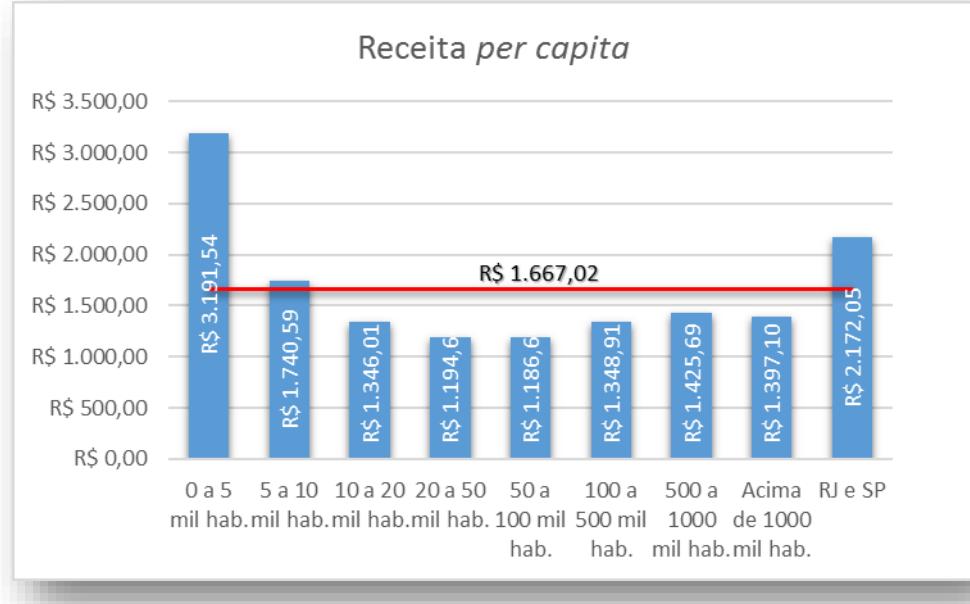
Absorção de FPM por regiões do Brasil - Municípios até 50 mil hab.

Região	Número de municípios	Transf. redistributivas	Percentual
Nordeste	1299	R\$ 14.368.041.101,88	36,43%
Sudeste	1191	R\$ 11.787.873.178,87	29,89%
Sul	905	R\$ 7.820.357.922,39	19,83%
Centro-Oeste	323	R\$ 2.884.494.678,66	7,31%
Norte	298	R\$ 2.575.717.579,66	6,53%
Total	4016	R\$ 39.436.484.461,46	100%

- Ao incluir o FPM nas receitas municipais, observa-se que esse recurso responde, em média, por mais de 45% da receita para os municípios pertencentes aos estratos até 50 mil habitantes, o que totaliza 4.016 municípios
- Assim, nota-se que a base econômica para os municípios até o quarto estrato é pequena, evidenciando a dependências das transferências redistributivas.

- O total de recursos de FPM absorvido por esse conjunto de municípios soma, aproximadamente, R\$ 40 bilhões. Destes, a maior parte se destina à região Nordeste, seguido por Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte
- O resultado é esperado, pois a forma como é distribuído os recursos do FPM-Interior beneficia a região Nordeste na participação dos recursos totais.

1. Arrecadação direta, transferências devolutivas e redistributivas



Participação da população por estrato

Estrato	Qtde. de municípios	População	% da população total
0 a 5 mil hab.	1037	3.495.452	1,97%
5 a 10 mil hab.	977	6.928.691	3,91%
10 a 20 mil hab.	1092	15.779.415	8,89%
20 a 50 mil hab.	910	27.700.578	15,61%
50 a 100 mil hab.	307	21.257.600	11,98%
100 a 500 mil hab.	226	46.805.818	26,38%
500 a 1000 mil hab.	20	13.759.994	7,76%
Acima de 1000 mil hab.	14	23.345.060	13,16%
RJ e SP	2	18.349.575	10,34%
Total	4585	177.422.183	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Comparabrasil

- Pode-se constatar também que o FPM não serviu como instrumento de equalização horizontal das receitas per capita entre os diferentes estratos populacionais.
- Uma das grandes discrepâncias observadas se deve ao piso estabelecido para transferir recursos do FPM, fazendo com que os municípios até 5 mil habitantes possuam receita per capita muito elevada, superando a receita média em, aproximadamente, 95%.

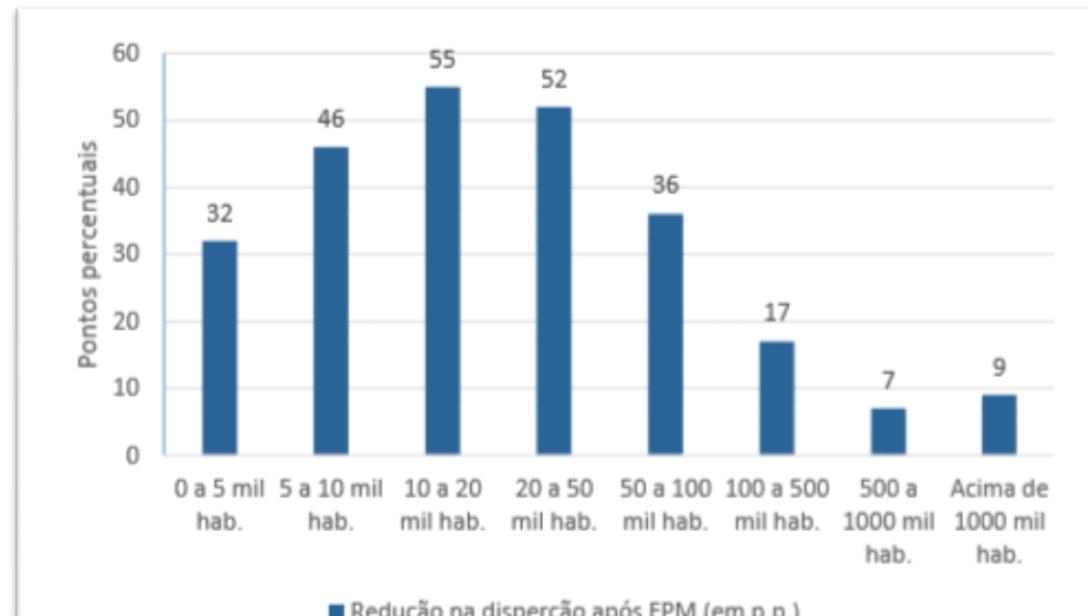
- Considerando que o estrato até 5 mil habitantes e o estrato entre 5 a 10 mil habitantes se situam acima da média, tem-se que os cidadãos beneficiados por esse sistema são os que habitam esses municípios, ou seja, apenas 6% da população, conforme quadro abaixo.

1. Arrecadação direta, transferências devolutivas e redistributivas

Coeficiente de variação para cada estrato

Coeficiente de variação

	Arrecadação direta	Transf. devolutivas	Transf. redistributivas
0 a 5 mil hab.	203%	70%	38%
5 a 10 mil hab.	165%	88%	42%
10 a 20 mil hab.	154%	101%	46%
20 a 50 mil hab.	143%	113%	61%
50 a 100 mil hab.	112%	107%	71%
100 a 500 mil hab.	98%	75%	58%
500 a 1000 mil hab.	38%	39%	32%
Acima de 1000 mil hab.	46%	41%	32%



Conforme é adicionada as demais fontes de recursos no orçamento dos municípios, é observado que a dispersão entre os municípios do mesmo estrato, medido pelo coeficiente de variação, diminui.

Alguns estratos, entretanto, ainda possuem elevado coeficiente de variação, mesmo após adição das transferências redistributivas.

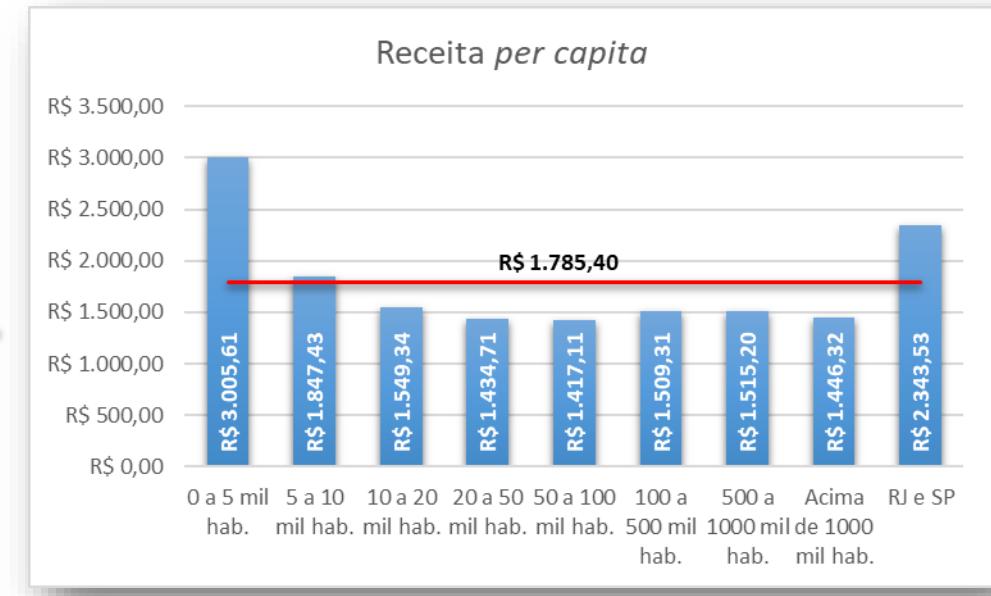
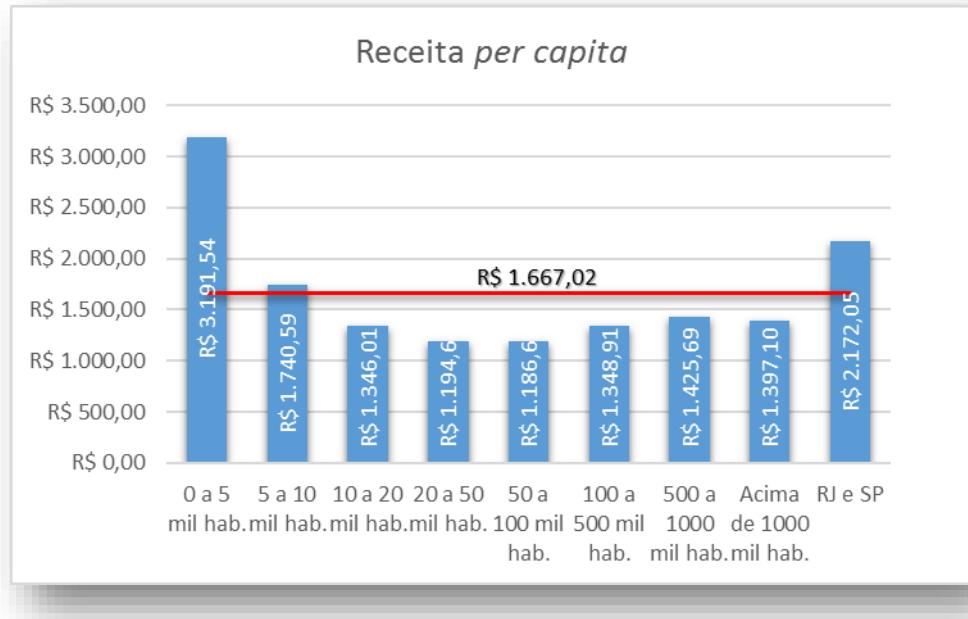
2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros

Nesse momento, serão analisadas como as **receitas municipais** se **modificam** a partir da **inclusão** das transferências, chamadas aqui, de **redistributivas orientadas** à **oferta e demanda**. As transferências que atendem a essas propriedades são as provenientes do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**, **Sistema Único de Saúde (SUS)** e o **Salário Educação**.

Primeiramente, para cada grupo de municípios, serão **analisadas** as transferências **recebidas** pelos municípios, via **FUNDEB**, para em seguida considerar as receitas **recebidas** por meio do **SUS** e **Salário Educação**

O motivo da separação em **dois momentos** é investigar isoladamente os **aspectos redistributivos** e o **saldo final** dos municípios com o **FUNDEB**, visto que os **municípios** têm parte de suas **receitas descontadas** para formação do próprio **fundo**. Assim, pode-se **avaliar**, nesse cenário, **como a receita** dos municípios **se altera** ao **contribuir** e **receber** desse fundo.

2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros - FUNDEB



O estrato entre **0 a 5 mil habitantes** foi o **único** que, **após** incluídas as **receitas** provenientes do **FUNDEB**, apresentou **recepita *per capita menor*** do que na situação sem o FUNDEB.

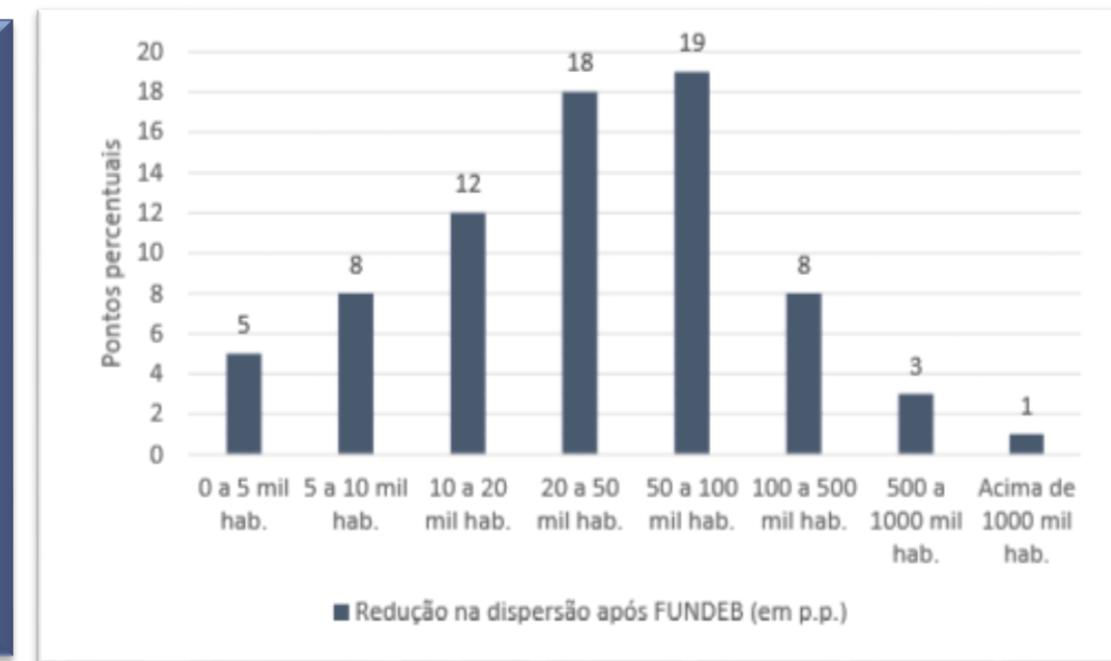
Para esse grupo de municípios a **educação básica é fornecida majoritariamente** pelo governo do **estado**, possivelmente **porque** municípios muito **pequenos não possuem estrutura e capacidade** operacional para fornecer esse serviço

Os municípios **médios** (entre 20 a 100 mil habitantes) foram os que **apresentaram maior variação** nas **receitas**, após inclusão do **FUNDEB**. Para os 2 estratos desse grupo, a **variação na receita *per capita*** foi de, **aproximadamente, 20%**.

2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros

Coeficiente de variação para cada estrato

	Arrecadação direta	Transf. devolutivas	Trasnf. Redistributivas	FUNDEB
0 a 5 mil hab.	203%	70%	38%	33%
5 a 10 mil hab.	165%	88%	42%	34%
10 a 20 mil hab.	154%	101%	46%	34%
20 a 50 mil hab.	143%	113%	61%	43%
50 a 100 mil hab.	112%	107%	71%	52%
100 a 500 mil hab.	98%	75%	58%	50%
500 a 1000 mil hab.	38%	39%	32%	29%
Acima de 1000 mil hab.	46%	41%	32%	31%



Vale à pena destacar que, para todos os estratos, a inclusão do FUNDEB contribuiu para a melhoria da distribuição das receitas dentro de cada grupo analisado..

2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros - FUNDEB

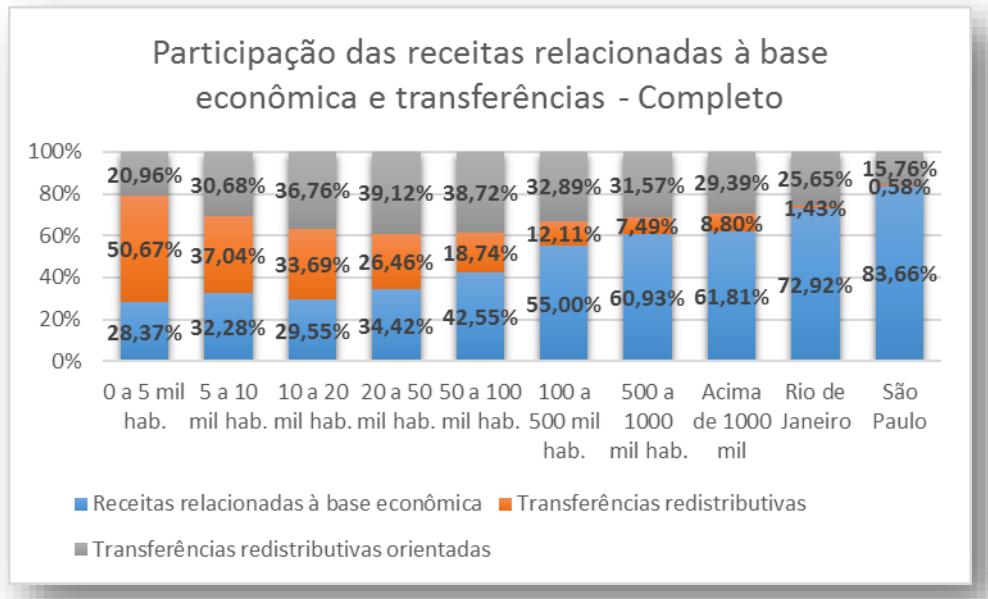
Doadores e recebedores líquidos - FUNDEB

Doadores e recebedores líquidos do FUNDEB		
Região	Nº de municípios doadores líquidos	Nº de municípios recebedores líquidos
Norte	51	306
Nordeste	62	1400
Centro-Oeste	153	198
Sudeste	627	786
Sul	576	426
Total	1469	3116

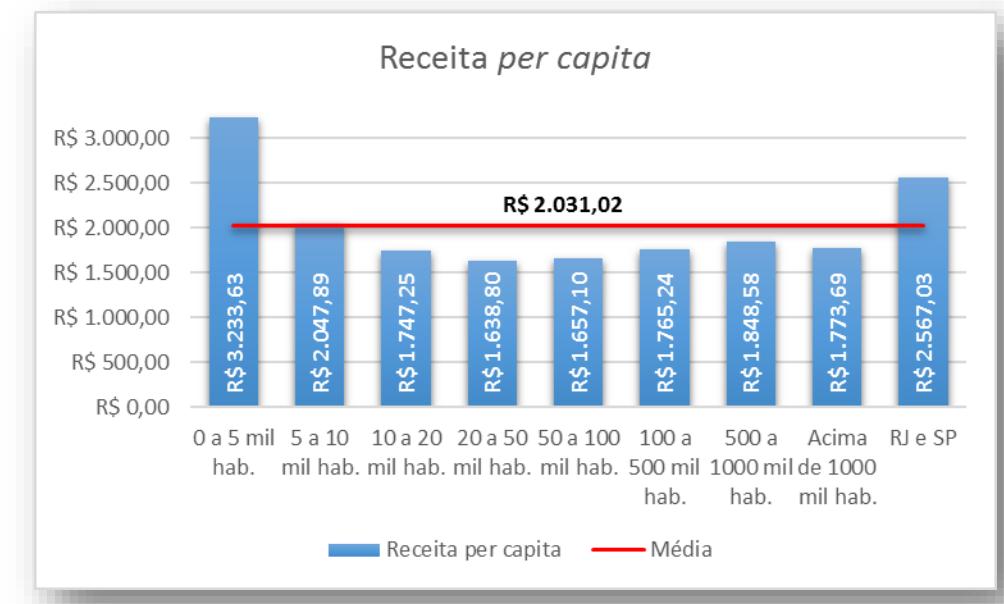
Um exercício **importante** a ser feito, com relação ao conjunto de **recursos recebidos** por meio do **FUNDEB**, é **avaliar** como são **distribuídos** os **doadores e recebedores líquidos** desse fundo.

Os municípios **contribuem** para a **formação** do fundo e **resgatam** recursos de **acordo** com a **quantidade** de **alunos matriculados** na rede municipal de ensino.

2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros – SUS e Salário Educação



- Observa-se que as receitas relacionadas à base econômica aumentam conforme os municípios se tornam mais populosos.
- As transferências redistributivas exercem um grande peso para os municípios muito pequenos e essa importância diminui conforme aumenta o estrato populacional analisado.
- Já as transferências redistributivas orientadas possuem importância relativamente baixa para os estratos situados nos extremos populacionais e maior importância para as faixas populacionais centrais.



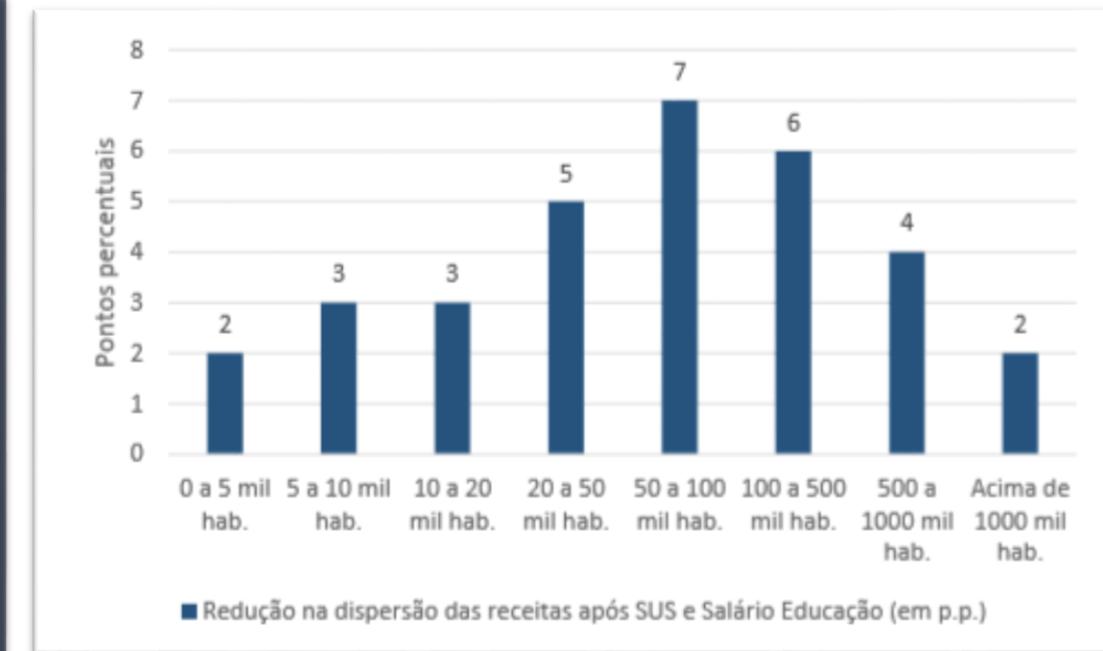
- A distribuição da receita per capita após inclusão das redistributivas orientadas mostra que ainda existe desequilíbrio não resolvido na capacidade de gasto dos municípios.
- Os municípios muito pequenos são extremamente beneficiados pelo sistema de transferências, conforme gráfico abaixo.

2. Novas modalidades de transferências redistributivas e seus impactos nos municípios brasileiros – SUS e Salário Educação

Coeficiente de variação para cada estrato

Coeficiente de variação

	Arrecadação direta	Transf. devolutivas	Transf. Redistributivas	FUNDEB	SUS e Sal. Educação
0 a 5 mil hab.	203%	70%	38%	33%	31%
5 a 10 mil hab.	165%	88%	42%	34%	31%
10 a 20 mil hab.	154%	101%	46%	34%	31%
20 a 50 mil hab.	143%	113%	61%	43%	38%
50 a 100 mil hab.	112%	107%	71%	52%	45%
100 a 500 mil hab.	98%	75%	58%	50%	44%
500 a 1000 mil hab.	38%	39%	32%	29%	25%
Acima de 1000 mil hab.	46%	41%	32%	31%	29%



Após adição das últimas fontes de receitas tratadas nesse estudo, observa-se que a dispersão da receita *per capita*, medida pelo coeficiente de variação, diminuiu em todos os estratos.

O estrato entre 50 a 100 mil habitantes possui a maior dispersão de receita *per capita*.

Os municípios pertencentes ao estrato entre 500 a 1 milhão de habitantes possuem a menor dispersão da receita *per capita*. - Mai/2018 -

Conclusões

- Existem municípios com base econômica muito diferenciadas, fazendo com que a arrecadação própria e transferências devolutivas sejam muito **discrepantes** entre municípios da mesma faixa populacional. É imprescindível estabelecer **mecanismos** adicionais que permitam **diminuir** as enormes **diferenças** no volume de transferências devolutivas repassado aos municípios, como, por exemplo, estabelecer um **limite máximo, per capita**, a ser **recebido**.
- A melhora na **distribuição** das **receitas** entre os diversos **municípios** da federação brasileira **exige**, seguramente, uma **revisão** na maneira pela qual o **Fundo de Participação dos Municípios** opera;
- Embora a **dispersão** das **receitas** diminua dentro de todos os estratos analisados, **após inclusão** das **receitas redistributivas** tratadas nesse trabalho, os **municípios pequenos** continuam sendo **muito privilegiados** em relação à **receita per capita**, quando **comparado** esse grupo com os **outros estratos**. Isso mostra que a **nação brasileira** é um **federalismo** no qual, embora **tenha instrumentos** que **mitiguem** as **diferenças** de **receitas** entre as esferas governamentais, **não possui mecanismos** adequados para a **plena equalização horizontal**.