

Padrões municipais e regionais da receita pública no Estado do Rio Grande do Sul, entre 2004 e 2014*

Nelton Carlos Conte**

Silvio Cezar Arend***

Doutor em Desenvolvimento Regional (Unisc) e Professor da Universidade de Passo Fundo (UPF)
Doutor em Economia (UFRGS) e Professor do Departamento de Ciências Econômicas, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc)

Resumo

Este artigo faz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas receitas tributárias próprias e nas transferências intergovernamentais. Buscou-se mostrar que os chamados desequilíbrios horizontais (decorrentes da distribuição de receitas na esfera municipal, principalmente) são, hoje, tão ou mais importantes que os desequilíbrios verticais. Verifica-se, através da metodologia da análise de regressão, que o desempenho da receita dos municípios (variável dependente), segregado por faixas de população e regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do RS, é determinado pelas variáveis população e Produto Interno Bruto (PIB) (variáveis independentes), promovendo uma concentração de renda nos municípios e nas regiões com maior população e PIB, ampliando as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: finanças públicas; desenvolvimento regional; Coredes

Abstract

This article is an analysis of fiscal imbalance in the Brazilian federative structure, with emphasis on its own tax revenues and intergovernmental transfers. The authors aim to show that the so-called horizontal imbalances (resulting particularly from the distribution of revenues at the municipal level) are now as important as or even more important than the vertical imbalances. Based on a regression analysis method, the authors concluded that the revenue of the municipalities (dependent variable), divided into population groups and regions of the Regional Councils of Development (Coredes) of the State of Rio Grande do Sul, is determined by the variables population and Gross Domestic Product (GDP) (independent variables), which promote a concentration of income in the municipalities and regions with the largest population and GDP, increasing regional disparities in the state.

Keywords: public finances; regional development; Coredes

1 Introdução

Este artigo analisa a estrutura de receitas (tributária própria e transferências intergovernamentais) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul e das regiões do Estado através dos seus Conselhos Regionais de Desen-

* Artigo recebido em 08 out. 2016.
Este estudo foi apresentado anteriormente no 8.º Encontro de Economia Gaúcha.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: conte@upf.br

*** E-mail: silvio@unisc.br

volvimento (Coredes). Também busca verificar o quão desigual é a dotação inicial de recursos, dada pela arrecadação própria de cada governo municipal e qual o impacto dos diferentes tipos de transferências sobre esse padrão distribucional.

A estrutura federativa requer que haja uma equalização entre capacidade fiscal e necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas, constitucionalmente e legalmente, a cada uma das três esferas da Federação.

Alencar e Gobetti (2008) destacam que, no caso brasileiro, o processo de descentralização foi realizado de modo um tanto desordenado, sem ter maior discussão sobre o chamado “pacto federativo”, provocando um ajustamento imperfeito entre a capacidade de gerar receitas próprias e os gastos de cada nível de governo, no qual nem sempre critérios técnicos balizaram as decisões sobre o formato do sistema de transferências. Por sua vez, a necessidade fiscal dos municípios é muito diferente, mesmo em termos *per capita*, sendo influenciada por uma série de fatores, como nível de pobreza e renda econômica, dimensão territorial e taxa de crescimento populacional, dentre outros. Nessa análise, entretanto, desconsidera-se essas diferentes necessidades, pela dificuldade de mensurá-las¹.

Assim, a descentralização fiscal assume características próprias em regimes federativos, nos quais a repartição de poderes tributários e de responsabilidades públicas define o modelo de federalismo fiscal adotado e, por via de consequência, a eficiência da provisão de serviços públicos e o equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais. Diante do exposto, o objetivo do estudo foi dimensionar o grau de desigualdade na distribuição dos diferentes tipos de rendas (receitas próprias e transferências) nos municípios e nas regiões dos Coredes, no Estado do Rio Grande do Sul, de forma a identificar, no período compreendido entre 2004 e 2014, se os municípios e regiões com maior PIB e maior população são os que concentram maior parcela da receita.

O estudo foi estruturado em três seções além desta **Introdução**. A seção 2 apresenta como foi construído o painel de dados das receitas municipais e regionais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A 3 traz a análise das receitas tributárias próprias com impostos, mostrando a participação dessas receitas na receita disponível dos municípios e sua distribuição entre os municípios nas diferentes faixas populacionais e entre as regiões do Estado, buscando também, através de análise de regressão linear simples e múltipla, verificar a relação existente entre as variáveis explicativas PIB e população na variável receita tributária com impostos. Por fim, a Seção 4 traz a análise dos diferentes tipos de transferência na formação da receita disponível dos municípios, segregados por diferentes portes populacionais e regiões, e apresenta ainda, através da regressão linear simples e múltipla, a relação existente entre PIB e população nos diferentes tipos de transferência.

2 A construção do painel de dados das receitas municipais e regionais 2004-14

O conjunto dos recursos disponíveis para os governos constitui-se nas chamadas receitas orçamentárias, compostas pelas receitas correntes e pelas receitas de capital. As receitas correntes são aquelas oriundas da arrecadação de recursos efetuadas pelo ente governamental e das transferências de origem constitucional, legal e voluntárias, estas últimas promovidas por meio de convênios. De posse desses recursos, os entes governamentais realizam as despesas correntes — custeio da administração e pagamento do serviço (juros) da dívida —, enquanto as despesas de capital são aquelas resultantes dos investimentos em obras e instalações novas, da aquisição de material permanente ou de imóveis, além de inversões financeiras e da amortização da dívida.

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal, como aponta Bremaeker (2011), se deve à diversidade de realidades, captada, de forma mais evidente, em função do porte demográfico e do perfil econômico dos municípios. A reunião dos dados de todos os municípios sob um único número, ou seja, por meio da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os municípios. Da mesma forma, a capacidade tributária de gerar receitas próprias é bastante diferente, também em termos *per capita*, sendo difícil delimitar qual o tamanho da lacuna que separa a receita potencial da real. Na prática, não existem dados suficientes sequer para se analisar a base tributária real de cada município: o PIB ou o valor agregado do setor serviços são *proxies* imperfeitas, já que a competência tributária está limitada às

¹ O gasto anual *per capita* não é parâmetro adequado para mensurar a necessidade fiscal de cada município, porque é limitado pela receita de cada ente.

propriedades urbanas e a alguns serviços, e a maioria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul situa-se em áreas rurais.

Com vistas a mostrar as diferenças de renda entre os municípios, foram construídas tabelas, dividindo os municípios em seis grupos de habitantes e em 28 regiões (de acordo com a estrutura dos Coredes-RS), utilizando cinco grupos de receitas: tributária impostos; transferências devolutivas; transferências redistributivas; transferências seletivas e transferências discricionárias.

Para a análise das rendas municipais, seguiu-se o esquema de estágios para a formação da receita disponível dos governos municipais proposto por Prado (2001), que apresenta, além das receitas próprias, um modelo de classificação das transferências aplicado ao sistema de partilha brasileira, dividindo-se as transferências em quatro categorias distintas: devolução ou compensação tributária; redistribuição; políticas seletivas permanentes; e discricionárias.

Partindo desse modelo genérico para classificar os fluxos do sistema brasileiro de partilha de receitas, com adaptações propostas nos estudos de Alencar e Gobetti (2008) e Orair, Lima e Teixeira (2013), as receitas foram classificadas, para avaliar a distribuição da renda disponível nos municípios e em regiões do Rio Grande do Sul. O Quadro 1 reproduz o glossário das variáveis cuja distribuição foi adotada.

Quadro 1

Glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	RECEITAS UTILIZADAS NO ESTUDO
TRI 1	Receitas tributárias com impostos	ISS + IPTU + ITBI
TRANSF 1	Transferências devolutivas	ICMS + IPVA
TRANSF 2	Transferências redistributivas	FPM
TRANSF 3	Transferências seletivas	Fundef(b) + FNAS + FNDE + FNS/SUS + SE + FES
TRANSF 4	Transferência total	Transferências intergovernamentais
RD	Receita disponível	Receitas correntes totais

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Alencar e Gobetti (2008).
Orair, Lima e Teixeira (2013).

As receitas municipais foram separadas em seis grupos:

- receitas tributárias com impostos – TRI 1: compostas por Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI);
- transferências devolutivas – TRANSF 1: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- transferências redistributivas – TRANSF 2: Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- transferências seletivas – TRANSF 3: fundos nacionais — de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundef (fundamental) e Fundeb (básica); de Assistência Social (FNAS); de Saúde (FNS) e Sistema Único de Saúde (SUS); Salário Educação (SE) e Fundo Estadual da Saúde (FES).
- transferências totais – TRANSF 4: total das transferências intergovernamentais, demonstrando o total dos recursos recebidos pelos municípios provenientes de outras esferas federativas.
- o grupo Receita disponível (RD) traz o total da receita corrente, contemplando as receitas próprias totais e as transferências intergovernamentais.

As transferências redistributivas são aportes adicionais de recursos repassados aos governos subnacionais sem qualquer vínculo com o que poderia ser arrecadado a partir das bases tributáveis da jurisdição local. Podem, ou não, ter como objetivo a equalização vertical da capacidade de gasto entre as diferentes esferas de governo ou a equalização horizontal entre entes de um mesmo nível de governo, mas de diferentes regiões, portes populacionais e características socioeconômicas, cuja capacidade de arrecadar é muito distinta. No Brasil, o FPE e o FPM são os dois principais fundos com essa missão.

O grupo constituído por transferências seletivas vinculadas a determinadas políticas públicas exige gestão centralizada dos recursos, para induzir os governos subnacionais a um gasto superior àquele que resultaria de decisão orçamentária local. É o caso dos fundos nacionais: de Assistência Social, de Desenvolvimento da Educação, de Saúde e do Fundef/Fundeb, embora este último seja, eminentemente, estadual, que promove a redistribuição intraestadual, no qual a União entra com um complemento secundário.

As transferências eminentemente discricionárias dependem do processo orçamentário anual dos governos de nível superior — federal ou estadual — e, principalmente, de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e representantes dos parlamentos. Apesar de sua relevância, essas transferências não foram analisadas, por três motivos: a) porque não entram na base das transferências correntes e nas receitas disponíveis,

por se classificarem, geralmente, como receitas de capital; b) por não existirem critérios uniformes de destinação dos recursos, prevalecendo critérios políticos e dependendo da disponibilidade de recursos do Governo Federal; e c) por não integrarem a base de cálculo das receitas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) e da composição dos fundos contábeis do Fundef/Fundeb.

Nas transferências devolutivas (TRANSF 1), que tem como principal critério de repartição o valor adicionado da produção municipal, que prioriza o local onde o bem é produzido (princípio da origem) em detrimento do local de consumo (princípio do destino), foram excluídas, de sua base, as receitas que não compõem o Fundef/Fundeb, ou seja, FEX², CIDE³ e ROY⁴. O mesmo ocorreu com as transferências redistributivas (TRANSF 2), que são repassadas sem qualquer relação de proporcionalidade com as bases econômicas, sendo excluído de sua base original o fundo especial do petróleo, por não compor a base para o Fundef/Fundeb.

As transferências seletivas (TRANSF 3) contemplam as vinculadas às políticas setoriais; são repasses com condicionalidades destinadas, principalmente, às áreas sociais (educação, saúde e assistência) — das bases apresentadas nos estudos anteriores foram adicionadas as receitas do Salário Educação e do Fundo Estadual da Saúde.

Após ser apresentada a classificação adotada para a análise da receita disponível, destaca-se a importância da variável população na análise da receita disponível dos municípios, pois o critério demográfico é utilizado para o cálculo de distribuição das transferências devolutivas na composição do coeficiente de retorno do Fundo de Participação dos Municípios⁵ (parcela distributiva) e no repasse das transferências seletivas.

Para fins de análise, os municípios foram divididos em seis grupos, seguindo o critério de coeficientes por faixa de habitantes adotado para a distribuição do FPM, regido pelo Decreto Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1966, ratificado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Como o FPM utiliza 18 coeficientes, que geram 18 faixas de população, o que dificulta a análise, optou-se por concentrar os municípios em seis faixas apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1

Distribuição da população, por faixa de habitantes, no RS — 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	COEFICIENTE FPM	NÚMERO DE MUNICÍPIOS NA FAIXA	PARTICIPAÇÃO NO NÚMERO DE MUNICÍPIOS (%)	PARTICIPAÇÃO NA POPULAÇÃO (%)	PARTICIPAÇÃO SOBRE O PIB (%)
Até 3.000	0,6	122	24,6	2,5	2,70
De 3.001 a 5.000	0,6	98	19,7	3,4	2,90
De 5.001 a 10.188	0,6	111	22,4	6,7	5,40
De 10.189 a 44.148	0,8 a 1,8	123	24,7	22,9	21,30
De 44.149 a 156.216	2,0 a 3,8	31	6,2	24,3	22,09
Acima de 156.216	4,0	12	2,4	40,2	45,60

FORNTE DOS DADOS BRUTOS: FEE (2017).

A análise baseou-se em um painel de dados com informações desagregadas da receita tributária e das transferências intergovernamentais dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período 2004-14. O Finanças do Brasil (Finbra), dados contábeis dos municípios, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Brasil, 2017a), foi a fonte principal, por ser a única que agrega os dados contábeis das receitas tributárias e das transferências dos entes federados. As informações disponíveis na STN sobre estados, municípios e Distrito Federal são obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) (período 2004-12) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (período 2013-14).

² Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), recursos destinados aos entes subnacionais, com o objetivo de promover o esforço exportador, compensando as perdas com a Lei Kandir, que desonerou de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a exportação de produtos primários e semielaborados.

³ Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), são tributos do tipo contribuição especial de competência exclusiva da União, de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada.

⁴ *Royalties* referentes ao pagamento de direitos pela extração de minerais (ROY) — petróleo, gás natural, por exemplo — ou pela geração de energia hidrelétrica, sendo uma compensação financeira que as empresas exploradoras e produtoras desses bens não renováveis devem ao Estado.

⁵ Na formação do índice de retorno do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul, na parcela de 25% que não está vinculada ao valor adicionado, a população é um dos critérios utilizados na composição do índice.

Para os municípios que não constavam na base de dados do Finbra, as informações relacionadas a receitas tributárias e transferências foram obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), disponíveis no sítio do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) (Rio Grande do Sul, 2017), que consiste em um conjunto de dados e informações gerados pelas entidades da esfera municipal e colocados à disposição dos técnicos do TCE para consultas e pesquisas, subsidiando análises e auditoria⁶.

Ao final da análise das estatísticas descritivas das variáveis foi possível complementar as informações do FINBRA e formar um painel com as receitas tributárias e de transferências intergovernamentais dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2004 a 2014. A tabela 2 mostra os componentes da receita disponível, que engloba as receitas tributárias com impostos e as transferências devolutivas, distributivas, seletivas e totais.

Tabela 2

Receita disponível dos municípios do RS — 2004-14

DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TR1	1.365	1.538	1.715	1.926	2.279	2.403	2.860	3.340	3.758	4.285	4.779
TRANSF 1	3.113	3.525	3.596	3.719	4.614	4.879	5.643	6.216	6.792	7.389	7.769
TRANSF 2	1.698	2.083	2.360	2.790	3.474	3.345	3.581	4.457	4.555	4.878	5.354
TRANSF 3	1.697	1.963	1.998	2.482	3.075	3.508	3.779	4.734	5.081	6.164	7.282
TRANSF 4	6.612	7.737	8.333	9.199	11.455	12.046	13.761	15.630	16.977	19.094	20.898
Receita disponível	9.934	11.239	11.624	13.808	16.303	17.312	19.721	22.964	25.460	27.595	32.695

FRONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Observa-se que a receita disponível cresceu 229%⁷, e as receitas tributárias com impostos cresceram 250%, ambas entre 2009 e 2014, enquanto o conjunto das transferências cresceu, um pouco menos, no período, 216%. No grupo de transferências, as seletivas são as que apresentaram o maior crescimento, de 329%, sendo o determinante para essa expansão o crescimento das provenientes dos Fundos Nacionais da Saúde, da Assistência Social e da Educação.

O comportamento da participação de cada um dos componentes da receita disponível no período 2004-14 pode ser visto na Tabela 3. As receitas TRI 1, que respondiam por 13,7% do total em 2004, respondem, em 2014, por 14,6%. Destaque para o crescimento na participação das receitas seletivas, que representavam 17,0% em 2004 e passaram a representar 22,3% (TRANSF 3) da receita disponível em 2014, em caminho contrário às transferências devolutivas e distributivas, que tiveram suas participações reduzidas no mesmo período.

Tabela 3

Percentual da receita disponível dos municípios sobre a receita disponível total do RS — 2004-14

FLUXO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TRI 1	13,7	13,7	14,8	14,0	14,0	13,9	14,5	14,5	14,8	15,5	14,6
TRANSF 1	31,3	31,4	30,9	26,9	28,3	28,2	28,6	27,1	26,7	26,8	23,8
TRANSF 2	17,1	18,5	20,3	20,2	21,3	19,3	18,2	19,4	17,9	17,7	16,4
TRANSF 3	17,0	17,5	17,2	18,0	18,9	20,3	19,2	20,6	19,9	22,3	22,3
TRANSF 4	66,6	68,8	71,7	66,6	70,3	69,6	69,8	68,1	66,7	69,2	63,9
Receita disponível	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FRONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A participação do conjunto das transferências, na receita disponível dos municípios do RS, apresentou leve decréscimo, sendo que respondia por 66,6% da receita disponível municipal em 2004, sendo responsável, em 2014, por 63,9%. Mesmo com a queda na participação, as receitas de transferência (TRANSF 4) continuam sendo

⁶ Um aspecto adicional é que o Finbra é uma base meramente informativa e sujeita a várias inconsistências, sendo que foram realizados testes de frequência, média e desvio-padrão e, quando identificados dados díspares, recorreu-se à base do TCE, para aferir as receitas tributárias e as principais transferências intergovernamentais, de forma desagregada.

⁷ A variação das receitas no período está informada em termos nominais, de acordo com os dados originais das fontes informadas. O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o período jan./04-dez./14 acumulou 89,20% (Bacen, 2017).

a principal fonte de renda desses municípios. Uma análise pormenorizada das receitas próprias e das transferências, segregadas conforme a classificação do Quadro 1, será realizada nas próximas seções.

3 Receita tributária com impostos: distribuição nos municípios e regiões do RS

A receita com TRI 1 apresentou um crescimento nominal de 250% (Tabela 2) no período 2004-14, representando 14,6% da receita disponível dos municípios no ano de 2014 (Tabela 3). Porém essa arrecadação não ocorre de forma homogênea, nos municípios e regiões no Rio Grande do Sul.

A importância das receitas TRI 1 para a formação da receita disponível é díspar nos municípios do Rio Grande do Sul: no com menor participação, esta representou apenas 0,56% da receita disponível, já no município com maior participação, esta foi de 47,03% no ano de 2014. Esses dados, além de mostrarem diferentes participações das receitas próprias (TRI 1) na formação da receita disponível, indicam a dependência das transferências para a formação da RD nos municípios em que a receita própria tem menor participação, sendo que qualquer alteração no comportamento das transferências (estadual e federal) pode comprometer a capacidade de financiamento de muitos municípios, principalmente aqueles com menor população (até 50.000 habitantes) (Tabela 4).

Tabela 4

Receita TRI 1, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRI1 Per Capita (R\$)	Participação Percentual Sobre Receita Disponível do Município	Participação Percentual Sobre Receita TRI 1 Total do RS	TRI1 Per Capita (R\$)	Participação Percentual Sobre Receita Disponível do Município	Participação Percentual Sobre Receita TRI 1 Total do RS
Até 3.000	50,90	2,7	1,0	190,10	3,3	1,1
De 3.001 a 5.000	48,10	3,4	1,3	173,60	4,1	1,4
De 5.001 a 10.188	48,50	4,7	2,6	191,50	6,1	3,1
De 10.189 a 44.148	81,30	8,6	14,4	295,50	10,1	17,1
De 44.149 a 156.216	90,90	11,3	16,5	322,00	13,2	18,1
Acima de 156.216	134,70	15,1	64,1	453,40	17,4	59,1

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A distribuição da receita orçamentária municipal com TRI 1 entre os municípios por faixa de população, segundo os valores *per capita*, como mostra a Tabela 4, apresenta um desequilíbrio acentuado, em que os municípios com maior população, grupo 6, apresentam um valor *per capita* de 261,8%, superior aos municípios do grupo 2, que possui o menor valor *per capita* no ano de 2014. Percebe-se que a receita tributária com impostos tem uma participação maior na receita disponível dos municípios com maior população e PIB. Municípios com população acima de 156.216 habitantes detêm 59,1% da arrecadação tributária dos municípios do Estado, mas com parcela inferior da população e do PIB gerado, 40,2% e 45,6%, respectivamente, sendo esses os menos influenciados pela variação das transferências.

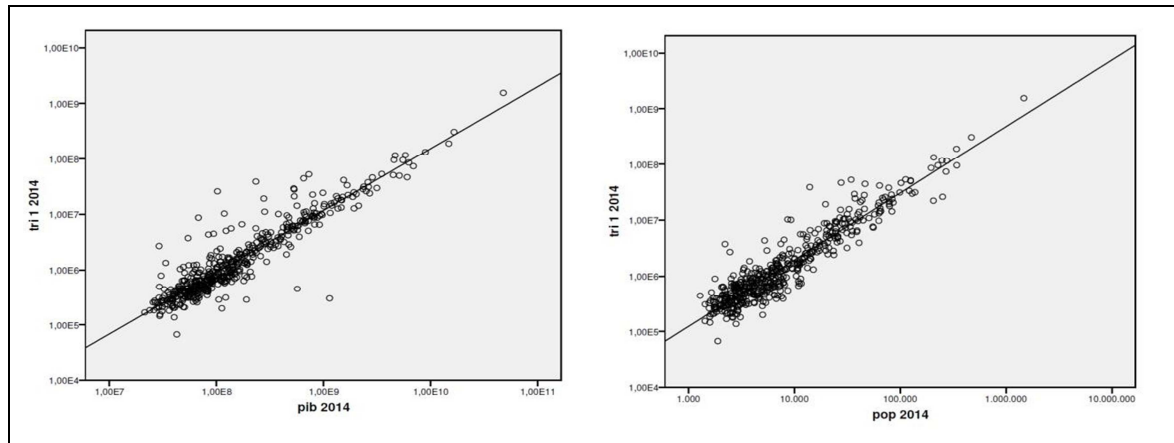
Em caminho contrário, os municípios dos grupos 1 a 3 têm participação na receita tributária inferior à sua representatividade na população e no PIB: os municípios do grupo 1, com população de até 3.000 habitantes, representam 22,2% dos municípios do Estado, tiveram participação de 1,1% da arrecadação total de TRI 1, mas detêm 2,5% da população e 2,7% do PIB; os do grupo 2, com população entre 3.001 e 5.000 habitantes, representam 19,7% dos municípios e tiveram participação de 1,4% na arrecadação, mas detêm 3,4% da população e 2,9% do PIB; e os municípios do grupo 3, que são a maior parcela de municípios do RS, com 24,6%, tiveram participação de 3,1% na arrecadação, mas detêm parcela superior da população e do PIB, 6,7% e 5,4% respectivamente. Estes três primeiros grupos têm, nas receitas com transferências, sua principal fonte de renda para o financiamento da estrutura administrativa e das políticas públicas. Portanto, alterações nos impostos que compõem a base de cálculo dessas transferências podem impactar, fortemente, em suas capacidades financeiras⁸.

⁸ Ver o impacto das desonerações fiscais praticadas pelo Governo Federal, após a crise de 2008, e a própria recessão econômica, a partir de 2014, que reduziram, significativamente, as transferências aos municípios, sendo os de menor porte os mais atingidos.

O impacto da população e do PIB nas receitas TRI 1 foi avaliado por regressão linear. Constatou-se forte relação, com um R^2 de 0,99 e com teste F igual a 0,000; desse modo, pode-se dizer que, nos municípios do Rio Grande do Sul, em 2014, 99% das receitas TRI1 podem ser explicadas pelas variáveis população e PIB. de 2014. Os gráficos de dispersão da Figura 1 mostram essa relação.

Figura 1

Dispersão das receitas TRI 1 versus Produto Interno Bruto e população no RS — 2014



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Além de se analisar a participação da receita própria tributária (TRI 1) na receita disponível dos municípios, é importante avaliar como ocorre a distribuição de sua arrecadação no território do Estado do Rio Grande do Sul, nas esferas municipal e regional. O Município de Porto Alegre, por exemplo, concentrou 13,1% da população do RS no ano de 2014, 17,3% do PIB municipal e 32,6% da receita TRI 1. A amostra, formada pelos 50 municípios com as maiores arrecadações tributárias, concentra 52,94% da população, 69,95% do PIB e 81,76% da arrecadação tributária (TRI 1). Já a amostra com os 300 municípios com menor arrecadação tributária (TRI 1) concentra 21,4% da população, 9% do PIB e 3,70% da arrecadação tributária (TRI 1). Verifica-se, assim, que a arrecadação tributária nos municípios está concentrada na Capital e nas maiores cidades do Estado e nas regiões economicamente mais desenvolvidas. A seguir, a Tabela 5 apresenta a distribuição da receita orçamentária TRI 1, da população e PIB entre as regiões dos Coredes do RS.

A Região Metropolitana Delta do Jacuí é a primeira na participação da arrecadação TRI 1 frente aos resultados globais. Essa região detém, no ano de 2014, 38,73% do montante da receita TRI 1 municipal, sendo que sua participação na população e no PIB é de 22,65% e 26,76% respectivamente. Um extrato com as três regiões de maior participação na arrecadação mostra que estas concentram 60,83% da receita municipal TRI 1 no ano de 2014, respondendo por 42,06% da população e 51,72% do PIB do Estado. Em caminho contrário, uma amostra com 50% das regiões com menor participação na arrecadação tributária própria (TRI 1) mostra que estas representam, no mesmo ano, 10,23% da receita TRI 1 municipal, 19,94% da população e 15,89% do PIB.

Quando analisada a receita tributária *per capita*, a diferença entre as regiões é ainda maior do que entre os municípios por porte populacional. O maior valor *per capita* no ano de 2014 é da região Metropolitana Delta do Jacuí, e o menor valor é encontrado na região Médio e Alto Uruguai; a diferença de receita *per capita* entre eles, no ano de 2014, é de 410%, ou seja, a diferença da receita TRI1 disponível por habitante é de quatro vezes. Após a análise da distribuição da receita tributária com impostos entre os municípios e regiões dos Coredes do RS, na próxima seção, serão analisadas as transferências intergovernamentais.

Tabela 5

Receita TRIB 1, por regiões do Corede, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004			2014				
	TRI1 Per Capita	Participação Sobre Total da Tributação (%)	Participação Sobre a Popu- lação (%)	Participação Sobre o PIB (%)	TRI1 Per Capita	Participação Sobre Total da Tributação (%)	Participação Sobre a Popu- lação (%)	Participação Sobre o PIB (%)
Alto da Serra do Botucaraí	55,90	0,43	0,98	0,79	145,91	0,33	0,96	0,82
Alto Jacuí	70,68	0,85	1,52	1,70	261,48	0,87	1,43	1,85
Campanha	78,98	1,28	2,07	1,55	282,09	1,32	2,00	1,37
Campos de Cima da Serra	84,83	0,60	0,90	0,73	240,75	0,52	0,92	0,83
Celeiro	40,31	0,42	1,32	0,90	160,15	0,48	1,29	0,89
Central	87,30	2,55	3,71	2,59	349,26	2,99	3,65	2,65
Centro-Sul	56,47	1,03	2,32	1,95	214,23	1,20	2,38	1,57
Fronteira Noroeste	67,04	1,03	1,96	1,43	259,54	1,14	1,87	1,13
Fronteira Oeste	49,87	2,11	5,38	3,42	189,73	2,16	4,85	3,52
Hortênsias	180,35	1,66	1,17	0,83	685,76	1,93	1,20	0,87
Jacuí-Centro	56,41	0,62	1,41	0,93	208,38	0,64	1,31	0,89
Litoral	200,43	4,03	2,56	1,54	685,49	4,59	2,86	1,68
Médio Alto Uruguai	30,56	0,34	1,41	0,82	143,77	0,46	1,35	0,90
Metropolitano Delta do Jacuí	241,30	43,37	22,87	27,06	729,27	38,73	22,65	26,76
Missões	50,28	0,96	2,42	1,63	208,45	1,10	2,26	1,62
Nordeste	53,49	0,48	1,15	0,80	232,45	0,64	1,18	0,90
Noroeste Colonial	75,57	0,91	1,54	1,55	303,77	1,11	1,55	1,60
Norte	75,92	1,27	2,12	1,98	321,01	1,54	2,04	2,11
Paranhana-Encosta da Serra	53,97	0,81	1,91	1,35	197,63	0,90	1,94	1,37
Produção	92,28	2,24	3,10	3,26	358,34	2,67	3,18	3,91
Rio da Várzea	42,90	0,41	1,21	0,94	206,43	0,58	1,20	0,87
Serra	157,01	9,21	7,47	10,76	522,14	10,11	8,26	11,40
Sul	79,96	5,04	8,05	6,33	345,23	6,34	7,83	7,42
Vale do Caí	74,99	0,90	1,52	1,47	259,60	0,98	1,61	1,59
Vale do Jaguarí	56,52	0,51	1,15	0,64	188,02	0,47	1,07	0,63
Vale do Rio dos Sinos	135,94	12,79	11,98	15,68	420,97	11,99	12,15	13,56
Vale do Rio Pardo	74,92	2,28	3,87	4,23	242,12	2,22	3,91	3,85
Vale do Taquari	82,20	1,88	2,95	3,15	273,08	1,98	3,09	3,43

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

4 Transferências intergovernamentais: distribuição municipal e regional da carga tributária disponível

A análise da distribuição e do comportamento da receita auferida pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com transferências intergovernamentais, segregados por porte populacional e regiões dos Coredes-RS, é fundamental para se compreender o potencial de financiamento desses entes federados, em especial da educação pública.

Para fins de análise, como abordado na seção 2, as receitas foram segregadas pela classificação apresentada por Prado (2001). Em seu primeiro grupo, estão as transferências devolutivas (TRANSF 1), cujas principais fontes são o ICMS e o IPVA, tributos de competência estadual. As TRANSF 1 representavam 31,3% da receita disponível dos municípios no ano de 2004; com uma queda no período, as mesmas passaram a representar 23,8% no ano de 2014, uma redução de 7,5 pontos percentuais.

A importância das receitas devolutivas na formação da receita disponível não se dá de forma homogênea entre municípios e regiões do Estado do Rio Grande do Sul. No exercício de 2004, a participação mínima era de 7,94%, e a máxima, de 79,49%, com média de 32,24% e desvio-padrão de 9,08%; no exercício de 2014, a representação mínima cai para 5,93%, e a máxima, para 72,76%, sendo a média 26,29%, e o desvio-padrão, 7,24%.

A distribuição das rendas oriundas das TRANSF 1 entre os municípios com maior e menor população não sofreu alterações significativas no período 2004-14. Os municípios com população superior a 156.216 habitantes, que detinham 33,45% do produto da arrecadação no exercício de 2004, tiveram pequeno aumento, passando para 35,83% no ano de 2014. As faixas de população intermediárias, grupos 4 e 5, apresentaram pequena queda na partição, já os municípios das faixas de população menores, grupos 1 a 3, apresentaram pequena elevação na participação do produto arrecadado (Tabela 6).

Tabela 6

Receita TRANSF 1, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre a Receita Disponível (%)	TRANSF 1 Sobre a Arrecadação Total TRANSF1 (%)	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre a Receita Disponível (%)	TRANSF 1 Sobre a Arrecadação Total TRANSF1 (%)
Até 3.000	544,18	29,18	4,85	1.414,32	24,48	5,06
De 3.001 a 5.000	465,80	32,39	5,46	1.155,67	26,80	5,55
De 5.001 a 10.188	340,69	32,81	8,12	861,52	27,86	8,46
De 10.189 a 44.148	308,93	34,49	24,27	702,31	26,85	23,72
De 44.149 a 156.216	266,16	34,34	22,45	588,99	25,22	21,38
Acima de 156.216	232,93	28,04	33,45	580,44	23,31	35,83

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

As transferências devolutivas, de acordo com a literatura, têm, na sua essência, a distribuição dos recursos em conformidade com a base econômica em que foi gerada, o que não se confirma nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, conforme mostra a Tabela 6. Nos municípios com população que se enquadra nas faixas intermediárias do estudo, grupos 4 (de 10.189 a 44.148 habitantes) e 5 (de 44.149 a 156.216 habitantes), a participação na arrecadação das TRANSF 1 ficou próxima à sua participação no PIB. Já nos municípios com a menor população, grupos 1 a 3, a parcela na arrecadação das TRANSF 1 foi superior à sua participação no PIB, o que mostra que, mesmo que sua essência seja devolutiva, parte dos recursos dessas transferências está mantendo o caráter distributivo.

Esse fenômeno pode ser justificado pela forma como os recursos de sua principal fonte, o ICMS, são distribuídos entre os municípios. O ICMS é um tributo de competência de legislação e arrecadação estadual, porém, como determina o inciso IV, art. 157 da Constituição Federal (CF) de 1988, os municípios têm direito a receber 25% do produto de sua arrecadação. A parcela da receita do ICMS pertencente aos municípios será distribuída conforme critérios estabelecidos no parágrafo único do artigo 157 da CF de 1988:

[...] Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (Brasil, 2017, *online*).

O critério estabelecido no inciso I tem caráter essencialmente devolutivo, pois determina que o retorno de ICMS ocorra pelo valor adicionado, respeitando a base territorial de cada município. Por sua vez, a redação do inciso II permite que critérios não devolutivos sejam adotados para a distribuição do produto da arrecadação do ICMS. No RS, o maior peso é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), que responde por 75% da composição do índice de retorno de ICMS, em conformidade com o que prescreve a Constituição Federal. Os outros 25% na formação do índice adotam outras variáveis, tais como população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do valor adicionado *per capita* (2%) e pontuação no Programa de Integração Tributária (PIT) (0,5%).

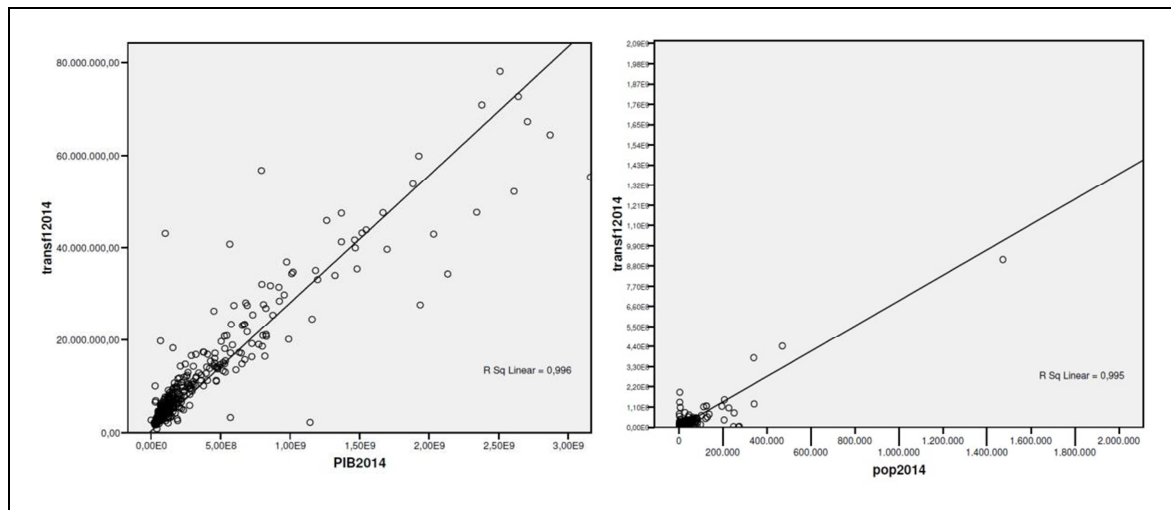
Percebe-se que, dentre os critérios estabelecidos pela legislação estadual, fatores distributivos, como propriedades rurais, produtividade primária e inverso do valor adicionado *per capita*, favorecem os municípios com menor população. Seu resultado pode ser percebido no valor *per capita* das TRANSF 1, que, nos municípios com população inferior a 3.000 habitantes, é 144% superior ao dos com população acima de 156.216 habitantes.

Mesmo com a inclusão de critérios não devolutivos na distribuição de algumas receitas que formam a TRANSF 1, como no caso do ICMS no Estado do RS, essa transferência tem correspondência elevada com o PIB e a população: em uma regressão linear múltipla, o R^2 ajustado representou 0,973, o que mostra que a TRANSF 1 é altamente dependente do PIB e da população no ano de 2014. Os gráficos de dispersão apresentados na Figura

2 mostram essa forte relação de dependência entre as variáveis, destacando-se, no gráfico da população, o município de Porto Alegre, muito distante dos demais municípios do Estado.

Figura 2

Dispersão das receitas TRANSF 1 versus Produto Interno Bruto e população no RS — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Quando analisada a distribuição das receitas provenientes das transferências devolutivas (TRANSF 1) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul em outra escala territorial, neste caso, nas regiões dos Coredes-RS, a região Metropolitana Delta do Jacuí é a que concentra a maior parte dos recursos arrecadados, com uma participação de 20,01% em 2004 e de 19,88% no ano de 2014, apresentando leve queda no período. A mesma região, em 2014, teve uma participação de 26,76% no PIB e 22,65% da população do Estado. No período 2004-14, a distribuição dos recursos entre as regiões não sofreu alterações significativas: a Região da Serra é a que apresentou o maior aumento na sua participação, de 10,65% para 11,65%, e a Região do Vale do Rio dos Sinos, a maior queda, reduzindo a sua participação de 13,87% para 12,10% (Tabela 7).

No grupo da TRANSF 2, denominada transferência redistributiva, a receita com o Fundo de Participação dos Municípios⁹ é a única fonte de arrecadação considerada neste estudo (ver Quadro 1). Ela representava 17,1% da receita disponível no ano de 2004, apresentando crescimento constante até o ano de 2008, quando atingiu o ápice de 21,3%; após esse exercício, a participação passou a apresentar um decréscimo, fechando o ano de 2014 com 16,4% sobre a receita disponível. A justificativa para essa variação está no comportamento dos impostos federais que formam o FPM, no caso, o Imposto de Renda e o IPI, tributos que possuem seu desempenho atrelado ao desempenho do PIB, bem como à política de isenções fiscais praticadas pelo Governo Federal a partir de 2008, como forma de minimizar os efeitos da crise internacional. No caso da economia brasileira, a redução do crescimento econômico, a partir de 2008, atrelada às políticas de desonerações, contribuiu para a redução da arrecadação dos impostos citados, o que impactou no retorno de FPM pelos municípios, principalmente na receita dos que têm maior dependência nesse grupo de transferência. As variações na participação da arrecadação das TRANSF 2, na receita disponível, nos municípios, são percebidas na análise de frequência: em 2004, essas receitas representavam uma média 35,13% da receita disponível, com um desvio-padrão de 12,76%; no ano de 2014, a média apresentou leve decréscimo, para 34,79%, com um desvio-padrão de 12,98%. Esse elevado desvio-padrão ocorre pela distância entre os valores mínimos e máximos de participação da TRANSF 2 na receita disponível, na qual a participação mínima, em 2014, foi de 3,68%, que ocorreu no Município de Caxias do Sul, segunda maior população do Estado, superior a 400.000 habitantes, e importante polo industrial; já a maior participação, de 64,07%, ocorreu no Município de Carlos Gomes, que possui uma população de 1.588 habitantes, com economia baseada na atividade agrícola.

No período em análise, a participação das TRANSF 2 na receita disponível e sua distribuição entre os grupos de municípios, por faixas de população, não tiveram alterações significativas. Nos municípios com até 3.000 habitantes, as transferências distributivas representam 49,83% da receita disponível no ano de 2014; este grupo de-

⁹ O FPM é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b) da União para estados e Distrito Federal, composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, por faixas populacionais, cabendo, a cada uma delas, um coeficiente individual.

têm 14,43% da arrecadação municipal com essas transferências, sendo sua participação na população de 2,5%, e no PIB, de 2,7%.

Tabela 7

Receita TRANSF 1, por Coredes, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004		2014	
	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre Arrecadação Total TRANSF 1 (%)	TRANSF 1 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 1 Sobre Arrecadação Total TRANSF 1 (%)
Alto da Serra do Botucaraí	372,00	0,96	899,62	0,96
Alto Jacuí	605,26	2,16	1.419,63	1,99
Campanha	449,78	1,78	1.109,88	1,83
Campos de Cima da Serra	512,01	1,04	1.754,73	1,34
Celeiro	313,26	1,27	804,32	1,30
Central	366,98	2,68	911,76	2,89
Centro-Sul	256,74	1,95	616,70	1,95
Fronteira Noroeste	323,01	1,97	898,45	2,08
Fronteira Oeste	366,88	4,41	938,06	4,18
Hortênsias	323,66	1,07	816,05	1,14
Jacuí-Centro	274,38	1,09	624,60	1,07
Litoral	267,65	2,80	596,98	2,26
Médio Alto Uruguai	270,68	1,10	860,38	1,50
Metropolitano Delta do Jacuí	448,12	20,01	909,10	19,88
Missões	335,47	2,20	901,82	2,18
Nordeste	416,93	1,38	1.142,17	1,56
Noroeste Colonial	428,94	1,63	1.112,51	1,79
Norte	496,95	2,77	1.169,98	2,70
Paranhana-Encosta da Serra	310,25	1,56	627,36	1,46
Produção	581,64	3,35	1.387,92	3,63
Rio da Várzea	346,78	1,29	1.070,20	1,48
Serra	571,96	10,65	1.379,02	11,79
Sul	311,62	5,93	718,83	6,20
Vale do Caí	517,41	2,11	1.193,25	2,14
Vale do Jaguarí	322,89	0,89	850,91	0,99
Vale do Rio dos Sinos	323,58	13,87	622,89	12,10
Vale do Rio Pardo	293,04	4,25	656,79	3,85
Vale do Taquari	509,10	3,84	1.184,80	3,76

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A participação maior na distribuição do produto das TRANSF 2 do que a respectiva participação na população e no PIB também é evidenciada nos municípios dos grupos de população 2 e 3. No ano de 2014, nos municípios da faixa de população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a participação na distribuição da receita é de 11,30%, sendo que, em relação à população, é de 3,4%, e ao PIB, de 2,9%; nos municípios da faixa de 5.001 a 10.188 habitantes, a participação na receita é de 13,04%, já, na população e no PIB, de 6,7% e 5,4% respectivamente, o que reforça o caráter distributivo desse grupo de transferências. Nos municípios do grupo 4, entre 10.189 e 44.148 habitantes, a participação na receita é muito próxima à desses municípios na população e no PIB; já nos grupos 5 e 6, ocorre resultado inverso, a participação na receita é menor que as suas participações na população e no PIB, por exemplo, enquanto os municípios com população superior a 156.216 habitantes têm uma participação de 15,49% na receita, mas detêm 40,2% da população e são responsáveis por 45,60% do PIB (Tabela 8).

O caráter distributivo das TRANSF 2 é evidenciado na arrecadação *per capita* dos municípios, que reduz conforme o porte populacional de cada um deles. Exemplo disso é que, nos municípios com população até 3.000 habitantes, em 2014, a receita *per capita* é de R\$ 2.807,13, já, nos municípios com população acima de 156.216 habitantes, a receita é de R\$ 210,92, uma diferença de 1.230%. Dada a importância da TRANSF 2 para a formação da receita disponível dos municípios com menor população, qualquer variação no FPM pode impactar, significativamente, na capacidade do município de financiar suas despesas. Entre as regiões dos Coredes-RS, a participação da TRANSF 2 no período 2004-14 também não sofreu alterações significativas. As regiões com a maior participação são a Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, com 9,44%, 7,11% e 6,77% res-

pectivamente, no ano de 2014. A participação na receita TRANSF 2 é inferior à participação do PIB — 26,76%, 13,56% e 11,40% — e na população, 22,65%, 12,15% e 8,26%, o que reforça a função distributiva dessa transferência. As regiões com a menor participação foram: Jacuí-Centro, Campos de Cima da Serra e Vale do Jaguari, com 1,49%, 1,57% e 1,58%, sendo que a participação no PIB das mesmas regiões foi de 0,89%, 0,83% e 0,63% e, na população, de 1,31%, 0,92% e 1,07%, ou seja, a participação nas receitas TRANSF 2 foi superior à participação das regiões no PIB e na população.

Tabela 8

Receita TRANSF 2, por faixas de população dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 2 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 2 Sobre Receita Disponível do Município (%)	TRANSF 2 Sobre Arrecadação Total TRANSF 2 do RS (%)	TRANSF 2 <i>Per Capita</i> (R\$)	TRANSF 2 Sobre Receita Disponível do Município (%)	TRANSF 2 Sobre Arrecadação Total TRANSF 2 do RS (%)
Até 3.000	889,57	49,55	14,41	2.807,13	49,83	14,43
De 3.001 a 5.000	543,83	40,39	11,49	1.652,53	40,19	11,30
De 5.001 a 10.188	328,05	33,58	13,69	957,19	32,56	13,04
De 10.189 a 44.148	206,61	25,52	27,32	620,03	24,55	27,71
De 44.149 a 156.216	119,78	16,39	17,72	370,37	16,17	17,95
Acima de 156.216	71,92	10,63	15,36	210,92	9,92	15,49

FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A receita de TRANSF 2 *per capita* é maior nas regiões com menor participação na população e no PIB. As regiões com maior valor *per capita* são Rio da Várzea, Norte e Campos de Cima da Serra; já o menor valor *per capita* é registrado nas regiões Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos. A diferença entre o maior valor *per capita*, que é registrado pela região Rio da Várzea, com valor de R\$ 2.045,80, e a região Metropolitano Delta do Jacuí que apresenta o menor valor, com R\$ 374,03, é de 447%.

No grupo das TRANSF 3, encontram-se as receitas auferidas pelos municípios de aplicação vinculada, denominadas transferências seletivas. Nesse grupo, enquadram-se as transferências dos Fundos Nacional e Estadual da Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e as para educação através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação e do Fundef/Fundeb (Quadro 1).

Dentre os grupos de receitas analisados, as TRANSF 3 é que apresentaram o maior crescimento no período 2004-14, elevando sua participação na receita disponível de 17% para 22,4%. A média na arrecadação dos municípios passou de 13,83% para 18,46%, na qual os valores mínimos e máximos, que eram de 0,68% e 35,60% no ano de 2004, passaram para 4,63% e 48,91% da receita disponível no ano de 2014.

Entre os municípios, a maior parcela da distribuição dos recursos das TRANSF 3 é destinada aos com população superior a 156.216 habitantes. Apesar da diminuição de sua participação no período, de 46,83% em 2004 para 43,01% em 2014, detém ainda parcela dos recursos muito próxima à sua participação na população e no PIB do Estado, que, no ano de 2014, foram, respectivamente, de 40,20% e 45,60%. Entre os municípios com população inferior a 10.188 habitantes, ocorreu uma diminuição de sua participação na distribuição da arrecadação das TRANSF 3 nos três grupos de análise.

Nos municípios com até 3.000 habitantes, a participação, que era de 2,67% em 2004, passou para 2,54% em 2014, redução de 5%; nos municípios da segunda faixa, com população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a participação reduziu de 3,50% em 2004 para 3,40% em 2014, diminuição de 3%, e, nos municípios com população entre 5.001 a 10.188 habitantes, a participação, que era de 6,38%, foi reduzida para 5,93% em 2014, queda de 7%. As faixas de população que apresentaram ganho nas participações dos recursos das TRANSF 3 são as entre 10.189 e 44.148 habitantes, que aumentaram de 18,74% para 21,27% e as entre 44.149 e 156.216 habitantes, que aumentaram sua participação de 21,88% para 23,85%.

Percebe-se que a participação da distribuição das receitas com TRANSF 3 nos seis grupos de municípios, por faixas de habitantes, é muito próxima à da respectiva participação desses na população do Estado, reforçando que o critério para transferência dessas receitas é o valor *per capita*. Assim, o valor *per capita* das TRANSF 3, ao contrário do que ocorre com as demais transferências, quando os municípios de menor faixa populacional apresentam valores *per capita* significativamente superiores ao dos municípios de maior população, apresentam valores *per capita* muito próximos, sendo que a diferença entre maiores e menores valores verificados é de 9,8%. Para se ter a dimensão do equilíbrio dos valores *per capita*, constata-se que, nos municípios com a faixa de população

entre 3.001 e 5.000 habitantes, no ano de 2014, o valor é de R\$ 645,33, enquanto, nos municípios com população acima 156.216 habitantes, esse valor é de R\$ 643,78, uma diferença de apenas 1% (Tabela 9).

Tabela 9

Receita TRANSF 3, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXAS DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	Participação Sobre Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre TRANSF 3 Total do RS (%)	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	Participação Sobre Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre TRANSF 3 Total do RS (%)
Até 3.000	155,62	8,97	2,67	632,90	11,37	2,54
De 3.001 a 5.000	161,35	12,17	3,50	645,33	15,75	3,40
De 5.001 a 10.188	148,87	15,30	6,38	560,54	19,09	5,93
De 10.189 a 44.148	137,01	16,47	18,74	587,89	22,99	21,27
De 44.149 a 156.216	144,86	19,17	21,88	626,99	26,26	23,85
Acima de 156.216	160,03	21,28	46,83	643,78	27,13	43,01

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

Dentre as regiões dos Coredes-RS, a do Vale do Rio dos Sinos é a que apresentou a maior evolução na participação, na distribuição dos recursos das TRANSF 3, aumentando sua participação de 11,52% em 2004 para 16,42% em 2014, sendo a que apresentou o maior crescimento populacional. Em caminho contrário, apesar de ainda manter a distribuição da maior parcela dos recursos, a região Metropolitana Delta do Jacuí diminuiu sua participação de 28,24% em 2004 para 22,18% em 2014. As demais regiões não apresentaram variações significativas (Tabela 10).

Tabela 10

Receita TRANSF 3, por regiões do Corede, no RS — 2004 e 2014

COREDES	2004		2014	
	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	TRANSF 3 Sobre Arrecadação Total TRANSF 3 do RS (%)	TRANSF 3 Per Capita (R\$)	TRANSF 3 Sobre Arrecadação Total TRANSF 3 do RS (%)
Alto da Serra do Botucaraí	183,03	0,99	693,25	0,92
Alto Jacuí	159,28	1,20	594,37	1,18
Campanha	140,72	1,84	611,98	1,75
Campos de Cima da Serra	125,46	0,68	728,45	1,06
Celeiro	189,06	1,42	650,82	1,23
Central	136,31	2,59	519,57	2,46
Centro-Sul	143,88	2,16	549,27	2,03
Fronteira Noroeste	130,60	2,10	567,22	2,03
Fronteira Oeste	120,80	3,64	590,59	4,16
Hortênsias	131,50	1,02	686,54	1,30
Jacuí-Centro	165,17	1,39	531,72	1,22
Litoral	166,37	2,80	688,68	3,09
Médio Alto Uruguai	178,41	1,42	645,13	1,26
Metropolitano Delta do Jacuí	153,41	28,24	557,62	22,18
Missões	168,67	2,13	623,17	2,00
Nordeste	136,83	0,88	552,36	0,89
Noroeste Colonial	160,42	1,36	605,84	1,37
Norte	143,39	1,57	539,51	1,45
Paranhana-Encosta da Serra	159,65	1,87	649,64	1,99
Produção	150,49	2,83	568,16	2,56
Rio da Várzea	180,46	1,09	653,28	1,04
Serra	105,31	7,92	544,87	8,36
Sul	165,79	9,06	616,66	7,83
Vale do Caí	128,24	1,09	636,47	1,53
Vale do Jaguarí	143,97	0,88	550,76	0,86
Vale do Rio dos Sinos	163,48	11,52	748,80	16,42
Vale do Rio Pardo	166,11	4,05	656,31	4,53
Vale do Taquari	122,21	2,23	597,97	3,27

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

O valor *per capita* das receitas TRANSF 3 entre as regiões também apresenta comportamento diferente das demais transferências, principalmente quando comparado com as TRANSF 2. A Tabela 10 mostra que as diferenças entre a região com maior valor, que é a Vale do Rio dos Sinos (R\$ 748,80), e a de menor valor, que é a Central (R\$ 519,57), é de 44%. Já nas TRANSF 2, de caráter distributivo, as regiões com maior valor são a Campos de Cima da Serra (R\$ 1.953,74) e a Alto da Serra do Botucaraí (R\$ 1.834,90), e as de menor valor, a Metropolitana (R\$ R\$ 373,03) e a Vale do Rio dos Sinos (R\$ 446,28) — estas últimas, as que apresentam a maior participação na distribuição das receitas TRANSF 3: uma diferença de 523% entre o maior e menor valor.

O conjunto das transferências intergovernamentais (TRANSF 4) teve pequena redução na participação da receita disponível, passando de 66,6% em 2004 para 63,9% em 2014. Mesmo com a redução, as transferências continuam sendo a principal fonte de receita dos municípios do Rio Grande do Sul, principalmente nos com população inferior a 10.188 habitantes, para os quais representam, em média, 86,47% da disponível.

A média da participação da TRANSF 4 na receita disponível, entre os municípios do Rio Grande do Sul, que era de 83,01%, em 2004, apresentou pequenas oscilações no período, representando 82,53% em 2014. Os valores mínimos e máximos, no ano de 2014, são de 35,93% e 96,85% respectivamente, demonstrando grande variação entre os municípios, o que é confirmado pelo elevado desvio-padrão, de 9,61%.

No conjunto das transferências (TRANSF 4), a distribuição das receitas entre os municípios não sofreu alterações significativas. As três faixas de população inferior a 10.188 habitantes apresentaram leve redução, sendo que, na faixa de municípios de até 3.000 habitantes, a redução foi de 5,9%; nos de população entre 3.001 e 5.000 habitantes, a redução foi de 1,7%, já, nos de população entre 5.001 a 10.188 habitantes, a redução foi de 5,7%. Os municípios das faixas intermediárias apresentaram um ganho de participação, os de população de 10.189 a 44.148 habitantes apresentaram aumento de 0,5%, e os com população de 44.149 a 156.216 habitantes, ganho de 6,5%, sendo este último grupo o que apresentou o maior ganho. Os municípios com população acima de 156.216 habitantes apresentaram queda de 0,1% (Tabela 11).

Tabela 11

Receita TRANSF 4, por faixas de população, dos municípios do RS — 2004 e 2014

FAIXA DE POPULAÇÃO	2004			2014		
	TRANSF 4 Per Capita (R\$)	Participação Sobre a Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre a TRANSF 4 Total do RS (%)	TRANSF 4 Per Capita (R\$)	Participação Sobre a Receita Disponível do Município (%)	Participação Sobre a TRANSF 4 Total do RS (%)
Até 3.000	1.703,75	88,82	7,08	5.055,52	89,04	6,66
De 3.001 a 5.000	1.204,28	87,04	6,58	3.634,04	86,99	6,47
De 5.001 a 10.188	863,41	84,68	9,43	2.492,99	83,09	8,89
De 10.189 a 44.148	669,75	78,23	23,94	1.989,15	77,32	24,05
De 44.149 a 156.216	504,35	71,38	20,03	1.651,89	70,53	21,32
Acima de 156.216	472,91	63,06	32,94	1.468,08	61,66	32,62

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2017a).
Rio Grande do Sul (2017).

A receita *per capita* dos municípios com TRANSF 4 é inversamente proporcional à sua população, sendo que os com menor população apresentam maior valor *per capita* que os municípios de maior população. No ano de 2004, a diferença entre o maior valor *per capita*, dos municípios com até 3.000 habitantes, e o menor valor *per capita*, registrado nos municípios com população acima de 156.216 habitantes, era de 260,8%; no ano de 2014, essa diferença é reduzida para 244,3%.

Dentre as 28 regiões dos Coredes-RS, 16 apresentaram diminuição na participação da distribuição das receitas com transferências intergovernamentais, duas não apresentaram alteração, e 10 apresentaram aumento na participação. As que apresentaram maior ganho na participação são as regiões Vale do Rio dos Sinos, Litoral e Serra, já a maior perda ocorreu nas regiões Metropolitan Delta do Jacuí, Norte, Central e Sul. Os maiores valores *per capita* da receita com TRANSF 4 são registrados nas regiões com menor participação na população, no caso, Campos de Cima da Serra e Alto da Serra do Botucaraí; já os menores valores *per capita* são registrados em regiões com maior participação na distribuição da população, Vale do Rio dos Sinos e Metropolitan Delta do Jacuí.

5 Considerações finais

As grandes diferenças na composição da receita dos municípios são observadas por meio da participação relativa das diferentes receitas. A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, em que apenas os 12 municípios com população superior a 156.216 habitantes (representam 2,4% dos municípios e concentram 40,2% da população do RS em 2014), respondem por 59,1% da arrecadação TRI 1, superando a participação dos outros 485 municípios do Estado. Os números são superiores à média nacional: em estudo de Bremaeker (2011), 2,3% dos municípios brasileiros, em 2008, que concentravam 40,3% da população do País, detinham 43,3% da arrecadação tributária.

A distribuição da receita TRI 1 por regiões dos Coredes-RS mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional. As três regiões que concentram a maior distribuição TRI 1 respondem por 60,83% da arrecadação, acontecendo nas regiões Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, que, em conjunto, concentram 43,06% da população e 51,72% do PIB. Os extremos negativos acontecem nas regiões Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Médio Alto Uruguai e Vale do Jaguari: as quatro regiões detêm 1,74% da arrecadação, 4,67% da população e 3,24% do PIB.

Os resultados convergem com os estudos de Alencar e Gobetti (2008) e de Arretche (2012). O primeiro identificou que as receitas tributárias, sem considerar o IRRF e previdência própria, apresentaram, no ano de 2007, um índice de concentração superior àquele do próprio PIB do período, com Coeficiente de Gini de 0,438. Os autores identificaram que 197 dos 4.356 municípios da amostra (com 20% da população total) concentram 49,3% da arrecadação de impostos. Arretche (2012), ao desagregar as diferentes fontes de receitas dos municípios brasileiros e apresentar seus respectivos Coeficientes de Gini, concluiu que, se os municípios brasileiros contassem apenas com os recursos de sua arrecadação própria, sua capacidade de gasto seria altamente desigual, com um Gini de 0,550 em 2006. Essa desigualdade é motivada por dois fatores: os impostos municipais são de natureza urbana, privilegiando os de maior porte demográfico e a má distribuição de renda da população, o que faz com que uma significativa parcela dessa população não tenha capacidade contributiva.

Com relação às transferências devolutivas, os dados mostram que, apesar do seu caráter compensatório, essas transferências, na grande parte de recursos de origem estadual, detêm relativa capacidade distributiva, na qual os municípios com menor população apresentam um valor *per capita* 143% superior aos municípios de maior população. Como exemplo, os municípios com população de até 3.000 habitantes têm uma participação de 5,06% na receita municipal com TRANSF 1, mas detêm parcela inferior da população e do PIB, 2,5% e 2,7% respectivamente.

Essa capacidade distributiva das TRANSF 1 no Estado do Rio Grande do Sul ocorre pelos critérios de distribuição do ICMS, que, em sua composição da parcela de 25%, adota critérios não econômicos, como o inverso do valor adicionado *per capita*, número de propriedades rurais, área e produtividade primária. Alencar e Gobetti (2008) mostram que essas transferências apresentam um índice de concentração nos municípios brasileiros de 0,342, no ano de 2007, e que a concentração apresenta oscilações na proporção da variação do ICMS, que tem peso preponderante nesse grupo de transferências, o que reforça a ideia de que os critérios de distribuição do ICMS podem contribuir para uma maior ou menor desigualdade entre os municípios.

As TRANSF 2, denominadas redistributivas, são as que têm significativo efeito na redução das desigualdades de receita. A sua distribuição entre os municípios, segundo a receita orçamentária *per capita*, mostra que os com menor população apresentam uma diferença de 1.230%, quando comparados aos municípios com maior população. O estudo de Arretche (2012) mostra que sua entrada nos cofres municipais reduz o Coeficiente de Gini para cerca de 0,300, isto é, se os municípios brasileiros contassem apenas com sua arrecadação própria e com as receitas do FPM, sua desigualdade cairia pela metade. Na mesma linha, Alencar e Gobetti (2008) também identificam a capacidade distributiva dessa transferência, porém os autores ressaltam que o nível de distribuição por ela proporcionado não é suficiente para atenuar a concentração das demais fontes de receita.

Com relação às TRANSF 3, denominadas transferências seletivas, os dados mostram haver uma maior igualdade entre os municípios, sendo que o valor *per capita* é 1,7% maior nos com população superior a 156.216 habitantes, quando comparados aos municípios de população até 3.000 habitantes. Estes números têm grande relevância para a presente pesquisa. Como destacam Alencar e Gobetti (2008), a estrutura federativa requer, como já foi salientado, que haja uma equalização entre a capacidade fiscal e a necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas, constitucionalmente e legalmente, a cada uma das esferas da Federação.

Na mesma linha, Arretche (2012) destaca que as decisões de arrecadação tributária e de gasto dos governos subnacionais — tanto de estados quanto de municípios — são fortemente afetadas pela legislação e por supervi-

sões federais. Como consequência, embora as unidades constituintes sejam politicamente autônomas e tenham responsabilidade na arrecadação de tributos e de execução de políticas, sua autonomia decisória não pode ser adequadamente interpretada, se se ignorar a extensão em que a agenda dos governos subnacionais é afetada pela regulação federal. Portanto, examinar desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas requer incluir a regulação federal na análise.

Referências

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais 2000 e 2007**. Brasília, DF: ESAF, 2008.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). **Calculadora do Cidadão**. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/calculadora/calculadoracidadao.asp>>. Acesso em: maio 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: maio 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Finbra: Finanças do Brasil**. 2017a. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: maio 2017.

BREMAEKER, F. E. J. de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 51-68.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **FEEDADOS**. 2017. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: maio 2017.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, DF: Senado Federal, 2008. (Textos para discussão, n. 40).

ORAIR, R. O.; LIMA, L. S.; TEIXEIRA, T. E. F. Sistema de Transferências para os Municípios Brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2013. v. 1, p. 235-258.

PRADO, S. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: EBAP; Fundação Konrad Adenauer, 2001. Relatório de pesquisa do projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas: SIAPC**. 2017. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/sistemas_controle/SIAPC/>. Acesso em: maio 2017.