

Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo

Rafael Mendes Cunha Barroso¹

Resumo

Este artigo faz uma avaliação do impacto do sistema de transferências intergovernamentais de recursos orçamentários existente no Brasil na diminuição da desigualdade das receitas entre os estados que compõem a federação e entre os municípios. A análise é feita usando dados da Secretaria do Tesouro Nacional de 2009, em termos representativos da participação dos entes federados nas receitas totais, por meio do coeficiente de Gini e da curva de Lorenz. Os resultados mostram que as transferências diminuem consideravelmente a concentração de recursos em termos per capita. Contudo, dada a natureza quantitativa da análise, o artigo se encerra chamando atenção para uma necessária análise do impacto das transferências em termos de avaliação da qualidade do serviço público prestado e de uma maior equidade neste serviço.

Palavras-chaves: Federalismo; Descentralização Fiscal; Transferências Intergovernamentais; Coeficiente de Gini.

¹ Graduação em Economia FEAACS/UFC, Mestrado em Economia PIMES/UFPE

Abstract

This article assesses the impact of the system of intergovernmental transfers of budgetary resources existing in Brazil in reducing inequality of income among the states of the federation and among municipalities. The analysis is done using data from the National Treasury in 2009, in proportional terms of the participation of federal agencies in total revenues, using the Gini coefficient and the Lorenz curve. The results demonstrate that the transfers considerably reduce the concentration of resources in per capita terms. However, given the quantitative nature of the analysis, the article ends up calling attention to a much-needed analysis of the impact of transfers in terms of assessing the quality of public service and a greater equity in this service.

Keywords: Federalism; Fiscal Decentralization; Intergovernmental Transfers; Gini Coefficient.

1. Introdução

Após a reforma constitucional de 1988, o Brasil passou por um amplo processo de descentralização fiscal, elevando o grau de autonomia financeira de suas esferas inferiores de governo, não só ampliando a participação destas esferas na receita tributária global e na receita disponível do setor público, mas também aumentando suas atribuições e responsabilidades (especialmente nas áreas de Educação e Saúde). Essa autonomia financeira significaria para os estados e os municípios a capacidade de instituírem e arrecadarem seus próprios tributos, bem como de aplicarem seus recursos, dando a estes níveis de governo a capacidade de aprovar e executar seu próprio orçamento. Entretanto, como afirmam Barbosa e Barbosa (2005), nos anos 90 ocorreram algumas mudanças institucionais que resultaram numa recentralização de receita promovida pela União – embora a níveis ainda inferiores aos anteriores à Constituição de 88²–, que ampliaram a guerra fiscal entre os estados, mas

2 Como mostram Gasparini e Ramos (2004), a participação da esfera federal na receita tributária total passou de 78,3% no ano de 1980 para 58,3% em 1990 e depois para 69,1% em 2000. Enquanto isso, a participação das esferas não federais (estados e municípios) passou de 21,7% em 1980 para 41,7% em 1990 e depois para 30,9% em 2000.

permitiram um maior controle e transparência na execução e publicação do gasto público e do nível de endividamento das esferas de governo (isso com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Mesmo com esse aumento de capacidade de arrecadação tributária por parte das esferas subnacionais de governo, o volume de transferências constitucionais da União para estados e municípios e dos estados para os municípios é significativo. Por exemplo, vejamos os valores constantes nas tabelas a seguir, onde podemos ver os totais das receitas e despesas das três esferas de governo (Tabela 1.1), bem como o total transferido do Governo Federal aos governos estaduais e municipais (Tabela 1.2). O total das transferências constitucionais da União para estados e municípios corresponde a 26,95% das receitas e a 28,50% das despesas.

Tabela 1.1: Resultado Nominal do Governo Geral 2009 (*) - Valores em R\$ mil correntes.

| Natureza | Governo Geral | Federal | Estadual | Municipal (**) |
|---|---------------|-------------|-------------|----------------|
| Total das Receitas | 1.226.901.202 | 737.062.261 | 424.915.547 | 256.910.195 |
| Total das Despesas | 1.162.752.222 | 696.996.253 | 406.439.348 | 251.303.423 |
| (*) Não inclui as operações do Banco Central nem de empresas estatais. | | | | |
| (**) Grau de cobertura de 94,12% dos municípios brasileiros. Fonte: STN. | | | | |

Tabela 1.2: Total das Transferências Constitucionais da União 2009. Valores em R\$ mil correntes.

| Localidade Destino | Valor Transferido |
|--|-------------------|
| Estados | 117.994.513 |
| Municípios | 80.601.854 |
| Fonte: Portal Orçamento do Senado Federal. Cálculos e elaboração próprios. | |

Isso se justifica pelo fato de o Brasil ser um país marcado por altos níveis de desigualdade inter e intrarregionais, resultando numa desigual capacidade de arrecadação das diferentes esferas de governo em diferentes regiões do país. Em consequência, a qualidade do regime fiscal federativo brasileiro depende muito de seu sistema de transferências intergovernamentais.

Este trabalho procura verificar o impacto das transferências como um todo na diminuição da desigualdade na distribuição das receitas governamentais. Além desta introdução, o artigo traz na seção seguinte um resumo do que a literatura da Economia do Setor Público nacional mais recente apresenta como justificativa para a adoção de transferências intergovernamentais e os possíveis problemas advindos dela. A terceira seção apresenta as duas principais transferências constitucionais: os fundos de participação dos estados e o dos municípios. A quarta seção estuda o grau de concentração das receitas, fazendo uso do coeficiente de Gini e plotando as respectivas curvas de Lorenz, fazendo tal análise tanto a nível estadual quanto municipal. Em seguida vêm as conclusões do trabalho. Os dados utilizados são da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e se referem ao ano de 2009.

2. Transferências Orçamentárias Intergovernamentais: por que fazê-las?

Um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos e da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais (Prado, 2003, p. 41).

Entender como funcionam as transferências intergovernamentais é um importante passo para a compreensão do federalismo fiscal existente em um país, pois permite um maior entendimento do arranjo institucional que determina o relacionamento entre os governos subnacionais membros da federação e o governo central. Mas o que justificaria a existência das transferências intergovernamentais? Lima (2003) cita as razões a seguir:

a) Internalização de externalidades: é quando a esfera mais alta de governo incentiva a provisão de

bens ou serviços que também beneficiem outras comunidades. Por exemplo, quando estudantes de estados da federação estudam na universidade estadual de um estado vizinho. O governo central usaria transferências para compensar financeiramente o governo do estado que estaria criando uma externalidade positiva ao matricular os alunos de estados vizinhos em sua universidade estadual, o que o permitiria até mesmo ampliar a oferta de vagas sem que tenha que aumentar a carga tributária sobre seus residentes. Outro exemplo seria quando o hospital de um município atende pacientes de municípios vizinhos e recebe do governo central por isso.

b) Melhoria do sistema tributário como um todo: a busca por maior eficiência. Devem-se concentrar alguns tributos na esfera de governo com melhores condições de administrá-los para depois reparti-los com as demais esferas. A literatura cita o exemplo dos impostos sobre valor agregado (IVA) que “são melhores administrados pela esfera mais alta de governo vis-à-vis cada esfera ter seu próprio IVA. Torna-se mais fácil a uniformidade de alíquotas, a administração do mecanismo de créditos e débitos característicos desse sistema e fiscalização” (LIMA, 2003, p. 129). Já Barbosa e Barbosa (2005, p. 293) afirmam que “impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são mais apropriados para os governos locais”.

c) Correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais (transferência com finalidade de se alcançar determinado padrão nacional): quando o

governo central define algum patamar mínimo para a oferta ou qualidade de algum serviço específico. Por exemplo, uma quantidade mínima de gasto por aluno no ensino fundamental.

d) Equalização fiscal entre jurisdições: muito importante em federações com grandes desigualdades entre os estados e municípios. É o caso do Brasil, caracterizado por possuir renda per capita muito distinta entre os estados.

Já Duarte et al. (2009) aponta também os motivos a seguir:

e) Influenciar as prioridades locais: estabelecimento de transferências de propósito específico, mediante contrapartida, com o objetivo de fazer as esferas inferiores seguir prioridades estabelecidas pelo governo central.

f) Lidar com deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres: “esse é o caso em que as transferências de capital são mais apropriadas, principalmente no sentido de lidar com as deficiências de infraestrutura nas localidades mais pobres” (DUARTE et al., 2009, p. 19).

Mas na literatura também encontramos críticas aos sistemas de transferências, sendo as três principais comentadas abaixo:

a) O fato de que muitas vezes as transferências retiram recursos dos mais pobres das jurisdições mais ricas para os ricos das jurisdições mais pobres.

b) Como é politicamente desagradável cobrar imposto,

os políticos teriam maiores incentivos de buscar mais e mais recursos federais em vez de explorar as bases tributárias locais, ou seja, as transferências sem prazo para acabar resultariam no relaxamento por parte dos recebedores que esperariam sempre pelo recebimento dos recursos ao invés de explorarem suas bases tributárias.

No Brasil, há exemplos nesse campo, vejamos o caso de muitos pequenos municípios que não recolhem tributos de sua competência, como o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), optando por financiar seus gastos exclusivamente por recursos transferidos pelo governo federal e estadual (LIMA, 2003, p. 132).

c) Flypaper effect: “basicamente, esse efeito implica que os estados e municípios tenham maior propensão de gastar recursos transferidos que recursos obtidos por meio de suas próprias bases tributárias” (LIMA, 2003, p. 132), ou seja, os governos subnacionais tenderiam a aumentar mais suas despesas quando recebem transferências comparativamente ao aumento que resultaria de um crescimento equivalente na renda de seus contribuintes. Cossio e Carvalho (2001), utilizando uma amostra de 3.500 municípios brasileiros, estimaram a elasticidade-renda e a elasticidade-transferência dos dispêndios municipais e encontraram que a segunda é mais de oito vezes superior à primeira: 0,107 e 0,835, respectivamente. Isto comprova a existência do flypaper effect nos gastos dos municípios brasileiros. Fazendo a análise para as regiões do país, verificaram que esta diferença é ainda maior nas regiões Norte e Nordeste: para o Nordeste os valores estimados foram de 0,040 e 0,862 e para o Norte 0,075 e 0,919, respectivamente.

3. Os Fundos de Participação (FPE e FPM)

3.1. O Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Os critérios do FPE foram originalmente definidos pela Lei nº 5.172 de 1966 e exigiam que 95% dos recursos fossem distribuídos segundo coeficientes derivados do tamanho da população e do inverso da renda per capita. Em 1975, foi determinada a Reserva Especial para o Norte e para o Nordeste, segundo a qual 20% dos recursos do fundo seriam destinados exclusivamente para estas regiões, sem prejuízo da manutenção da sua participação na distribuição dos 80% restantes. Os coeficientes individuais atuais da participação de cada estado no FPE foram estabelecidos pelo anexo da Lei Complementar nº 62 de 28 de dezembro de 1989, resultando em 85% do fundo para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% para os estados das regiões Sudeste e Sul (ver Tabela 3.1).

Esses critérios, em particular a inclusão da renda per capita, têm garantido para esse fundo uma atuação fortemente redistributiva. Eles garantiam também um ajustamento dinâmico satisfatório, na medida em que deslocamentos ou taxas distintas de crescimento populacionais, assim como diferenças no ritmo de desenvolvimento econômico, se refletiriam nos critérios de distribuição. (PRADO, 2003, p. 64).

O total de recursos do FPE corresponde a 21,5% da receita líquida arrecadada do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As deduções, segundo Barbosa e Barbosa (2005), são referentes a incentivos fiscais (FINAM, FINOR e FUNRES), restituições, retificações, todo o imposto de renda retido na fonte dos servidores da União e 5,6% do total calculado com base nos itens anteriores para compor o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).

Na Tabela 3.1, encontramos a proporção cabida a cada região do país no rateio dos Fundos de Participação definidas em lei, e na Tabela 3.2, encontramos os valores recebidos por cada estado e sua representatividade na partilha dos recursos do FPE em 2009. Analisando esta tabela, vemos que os estados com maior representatividade na partilha do fundo são da região Nordeste: Bahia (9,42%), Ceará (7,35%), Maranhão (7,23%) e Pernambuco

(6,92%). Por outro lado, aqueles com menor representatividade são o Distrito Federal (0,69%) e São Paulo (1%). Isto nos dá uma ideia do caráter redistributivo do fundo.

Tabela 3.1: Coeficientes de rateio dos fundos de participação (Lei Complementar 62/89)

| Fundos/Região | FPE | FPM interno |
|---------------|--------|-------------|
| Norte | 25,37% | 7,07% |
| Nordeste | 52,46% | 34,07% |
| Sudeste | 8,48% | 32,94% |
| Sul | 6,52% | 18,79% |
| Centro-Oeste | 7,17% | 7,13% |

Fonte: dados do TCU (2008). Elaboração própria.

Tabela 3.2: Fundo de Participação dos Estados em R\$ correntes - 2009.

| ESTADOS | UF | Valor | Proporcionalidade (%) |
|--------------------|----|------------------|-----------------------|
| Acre | AC | 1.548.276.666,56 | 3,43 |
| Alagoas | AL | 1.882.778.649,62 | 4,17 |
| Amapá | AP | 1.544.203.435,20 | 3,42 |
| Amazonas | AM | 1.262.879.628,79 | 2,80 |
| Bahia | BA | 4.252.533.532,26 | 9,42 |
| Ceará | CE | 3.320.535.245,38 | 7,35 |
| Distrito Federal | DF | 312.370.814,15 | 0,69 |
| Espírito Santo | ES | 678.870.213,34 | 1,50 |
| Goiás | GO | 1.286.730.602,36 | 2,85 |
| Maranhão | MA | 3.266.813.982,56 | 7,23 |
| Mato Grosso | MT | 1.044.509.710,41 | 2,31 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 602.836.749,29 | 1,34 |
| Pará | PA | 2.766.169.829,19 | 6,13 |

| Estado | UF | Valor (R\$) | Índice |
|---------------------|----|-------------------|--------|
| Paraíba | PB | 2.167.361.043,07 | 4,80 |
| Paraná | PR | 1.304.879.066,03 | 2,89 |
| Piauí | PI | 1.955.779.826,58 | 4,33 |
| Pernambuco | PE | 3.122.893.497,33 | 6,92 |
| Rio de Janeiro | RJ | 691.406.683,25 | 1,53 |
| Rio Grande do Norte | RN | 1.875.120.032,70 | 4,15 |
| Rio Grande do Sul | RS | 1.065.735.718,90 | 2,36 |
| Rondônia | RO | 1.274.284.648,44 | 2,82 |
| Roraima | RR | 1.122.715.558,81 | 2,49 |
| Santa Catarina | SC | 579.212.065,98 | 1,28 |
| São Paulo | SP | 452.580.142,21 | 1,00 |
| Sergipe | SE | 1.880.606.264,99 | 4,16 |
| Tocantins | TO | 1.878.154.649,78 | 4,16 |
| Total | | 45.156.256.500,71 | 100 |

Valores já descontados da parcela de 20% destinados ao FUNDEB.

3.2. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O FPM surgiu com a Emenda Constitucional nº 18/1965 e, em sua formulação original, privilegiava municípios pequenos (excluía as capitais) com dotações que diminuíam à medida que crescia o tamanho da população municipal até certo patamar, a partir do qual se mantinha constante. O Ato Constitucional nº 35 de 1967 determinou que 10% dos recursos seriam destinados às capitais, e isso, de acordo com Mendes et al. (2008), teve como objetivo a limitação de seu recebimento por parte das capitais, pois estas teriam uma maior capacidade arrecadatória. Em 1981, o Decreto-Lei nº 1881 remodelou os critérios de distribuição de recursos que permanecem praticamente inalterados até hoje. A principal alteração ocorreu em 1989, por ocasião da reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), onde foram fixadas (congeladas) as dotações individuais de cada estado do

FPE e do FPM, assim como a participação de cada capital nos 10% para ela reservados neste último. Sobre a fixação dos fundos de participação, Prado (2003, p. 66) faz a seguinte observação:

Com a fixação dos critérios de partilha interestadual e do FPM para capitais, os fundos de participação mantiveram algum papel de realocação dinâmica – ou seja, subordinada a parâmetros que reflitam ainda que imperfeitamente a evolução no tempo das carências sociais – apenas no que se refere à distribuição dos recursos para municípios no interior de cada estado. No que há de mais importante na atuação desses fundos – a realocação dos recursos entre estados e regiões – os critérios de rateio passaram a ser estáticos.

Segundo Villela (1995, apud Silva et al., 2004), a grande motivação para o estabelecimento desse congelamento seria o “milagre da multiplicação dos pães”, que é como o autor denominou o fato de que, na sistemática anterior ao FPM, o desdobramento de um município em dois menores, ao colocar cada um deles em faixas inferiores de população, resultava num aporte maior de recursos recebidos pela mesma população. Isto era um incentivo à multiplicação de micromunicípios em todo o país.

Como os recursos totais eram dados, o ganho obtido pelo desdobramento era “financiado” pela totalidade dos municípios do país. A LC exigia que, no caso de criação de novos municípios, a nova dotação para esses municípios fosse retirada apenas dos demais municípios do estado, sem gerar impacto sobre o restante do país. (SILVA et al., 2004, p. 41).

Silva et al. (2004) ainda chamam atenção para as pequeníssimas revisões dos percentuais feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que é quem define a participação de cada estado no fundo, para uma maior adaptação aos dados obtidos com os Censos Demográficos (atualizações progressivas dos coeficientes às mudanças populacionais).

O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966) estabelece a seguinte distribuição do FPM:

- 10% são para os municípios das capitais dos estados;
- 86,4% para os demais municípios;

- O restante (3,6%) para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, conforme o Decreto-Lei nº 1.881.

O FPM é obtido aplicando-se uma alíquota de 23,5%, percentual que passou a vigorar em 1993, sobre a mesma base de cálculo do FPE (arrecadação líquida de IR + IPI). Na Tabela 3.3, vemos o quanto recebeu cada capital referente ao FPM e sua representatividade em 2009. Fortaleza é a capital com maior entrada de recursos (10,21%), seguida por Salvador (7,35%).

| Tabela 3.3: Fundo de Participação dos Municípios em R\$ correntes – Capitais – 2009. | | | |
|--|----|----------------|-----------------------|
| ESTADOS | UF | Valor | Proporcionalidade (%) |
| Acre | AC | 117.573.093,85 | 2,94 |
| Alagoas | AL | 204.119.954,38 | 5,10 |
| Amazonas | AM | 130.636.771,05 | 3,27 |
| Amapá | AP | 91.445.739,83 | 2,29 |
| Bahia | BA | 293.932.734,22 | 7,35 |
| Ceará | CE | 408.239.908,41 | 10,21 |
| Distrito Federal | DF | 65.318.385,78 | - |
| Espírito Santo | ES | 52.254.708,59 | 1,31 |
| Goiás | GO | 117.573.093,85 | 2,94 |
| Maranhão | MA | 204.119.954,38 | 5,10 |
| Minas Gerais | MG | 195.955.156,24 | 4,90 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 78.382.062,69 | 1,96 |
| Mato Grosso | MT | 65.318.385,78 | 1,63 |
| Pará | PA | 228.614.348,91 | 5,72 |
| Paraíba | PB | 163.295.963,55 | 4,08 |
| Pernambuco | PE | 228.614.348,91 | 5,72 |
| Piauí | PI | 175.031.565,47 | 4,38 |
| Paraná | PR | 146.966.367,29 | 3,67 |

Tabela 3.3: Fundo de Participação dos Municípios em R\$ correntes – Capitais – 2009.

| | | | |
|--|----|------------------|------|
| Rio de Janeiro | RJ | 114.307.174,69 | 2,86 |
| Rio Grande do Norte | RN | 117.573.093,85 | 2,94 |
| Rondônia | RO | 104.509.416,81 | 2,61 |
| Roraima | RR | 221.129.384,44 | 5,53 |
| Rio Grande do Sul | RS | 102.876.457,25 | 2,57 |
| Santa Catarina | SC | 52.254.708,59 | 1,31 |
| Sergipe | SE | 104.509.416,81 | 2,61 |
| São Paulo | SP | 97.977.578,32 | 2,45 |
| Tocantins | TO | 117.573.094,03 | 2,94 |
| Total | | 4.000.102.867,97 | 100 |
| Valores já descontados da parcela de 20% destinados ao FUNDEB. | | | |
| Fonte: dados da STN. Cálculos e elaboração próprios. | | | |

Na Tabela 3.4, encontramos o total do FPM que os municípios receberam, agregados por estados, e a representatividade dos estados na partilha do fundo em 2009. São Paulo (13,22%) e Minas Gerais (13,11%) foram os que mais receberam recursos.

Tabela 3.4: Fundo de Participação dos Municípios em R\$ correntes - 2009.

| ESTADOS | UF | Valor | Proporcionalidade (%) |
|------------------|----|------------------|-----------------------|
| Acre | AC | 208.468.239,23 | 0,52 |
| Alagoas | AL | 947.300.321,15 | 2,37 |
| Amapá | AP | 139.554.502,93 | 0,35 |
| Amazonas | AM | 560.988.980,65 | 1,40 |
| Bahia | BA | 3.634.172.065,78 | 9,09 |
| Ceará | CE | 2.079.121.735,28 | 5,20 |
| Distrito Federal | DF | 65.318.385,78 | - |

| | | | |
|--|----|-------------------|-------|
| Espírito Santo | ES | 687.803.546,52 | 1,72 |
| Goiás | GO | 1.448.491.389,39 | 3,62 |
| Maranhão | MA | 1.662.486.892,63 | 4,16 |
| Mato Grosso | MT | 737.368.955,41 | 1,84 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 607.227.405,68 | 1,52 |
| Minas Gerais | MG | 5.242.391.651,13 | 13,11 |
| Pará | PA | 1.453.107.720,43 | 3,63 |
| Paraíba | PB | 1.288.685.249,66 | 3,22 |
| Paraná | PR | 2.733.594.110,59 | 6,83 |
| Pernambuco | PE | 2.004.445.390,70 | 5,01 |
| Piauí | PI | 1.026.456.686,26 | 2,57 |
| Rio de Janeiro | RJ | 1.176.139.895,48 | 2,94 |
| Rio Grande do Norte | RN | 989.113.432,34 | 2,47 |
| Rio Grande do Sul | RS | 2.711.125.050,04 | 6,78 |
| Rondônia | RO | 362.471.910,52 | 0,91 |
| Roraima | RR | 250.540.706,49 | 0,63 |
| Santa Catarina | SC | 1.551.745.920,87 | 3,88 |
| São Paulo | SP | 5.288.255.412,32 | 13,22 |
| Sergipe | SE | 579.345.808,14 | 1,45 |
| Tocantins | TO | 565.309.461,72 | 1,41 |
| Total | | 40.001.030.827,12 | 100 |
| Valores já descontados da parcela de 20% destinados ao FUNDEB. | | | |
| Fonte: dados da STN. Cálculos e elaboração próprios. | | | |

4. Análise das Receitas Municipais e Estaduais e Seu Grau de Concentração

Nesta seção é feito um estudo da receita orçamentária dos municípios e dos estados de modo a verificar o caráter redistributivo das transferências

intergovernamentais. Utiliza-se o coeficiente de Gini, que mede a concentração (desigualdade) na distribuição de uma variável qualquer, com o auxílio da curva de Lorenz. O coeficiente de Gini é um número entre 0 (zero) e 1 (um) obtido pela razão entre a área de concentração (área compreendida entre curva de Lorenz e a reta de perfeita igualdade) e o triângulo de máxima concentração. Portanto, quanto mais próximo de 1 se situar o valor do Gini, maior é a concentração na distribuição da variável; quanto mais próximo de zero, menor a concentração.

A curva de Lorenz é comparada com a reta de perfeita igualdade (a diagonal na representação gráfica da curva), que corresponde a uma situação teórica em que a variável em questão seria igualmente distribuída entre a população: por exemplo, no caso da distribuição das receitas orçamentárias per capita municipais, todos os municípios teriam a mesma receita por habitante. Entre a curva de Lorenz e a reta de perfeita igualdade, define-se uma área de concentração. Quanto maior for esta área, maior será a concentração de riqueza. Os resultados obtidos nesta seção foram calculados por meio do programa R com o uso do pacote ineq, versão 0.2-9³.

Como estamos trabalhando com as Receitas Correntes e a Receita Tributária das esferas inferiores de governo, é importante esclarecer a diferença entre elas. Segundo a Lei nº 4.320/64, que define as normas para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a Receita Orçamentária – que representa toda a arrecadação ocorrida durante o exercício orçamentário – compreende as classificações de Receitas Correntes e de Receitas de Capital. As Receitas Correntes, por sua vez, correspondem à soma das seguintes entradas: Receita Tributária, Receitas de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes (aqui estão incluídas as Transferências Intergovernamentais) e Outras Receitas Correntes. As Transferências Correntes são receitas recebidas de outras pessoas de direito público, inclusive as de origem constitucional (aqui estão incluídas as transferências constitucionais) ou legal – convênios e semelhantes (aqui estão incluídas as transferências voluntárias) – ou advindas de pessoas privadas, quando destinadas a atender despesas de manutenção e funcionamento, nas condições estabelecidas pelos repassadores ou pela própria administração

3 A referência é Zeileis (2009).

da entidade, e que se destinam a atender a despesas correntes. Já a Receita Tributária corresponde à soma das entradas: Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria. Sendo assim, as Receitas Correntes englobam as transferências constitucionais e voluntárias (via entrada de Transferências Correntes) e a Receita Tributária (que corresponde à arrecadação de tributos).

As receitas correntes e tributárias em valores totais e per capita dos municípios agregados por estado encontram-se na Tabela 4.2. Na Tabela 4.4, temos as receitas municipais em termos relativos. Quanto aos estados, suas receitas correntes e tributárias em valores totais e per capita estão na Tabela 4.3 e em termos relativos na Tabela 4.5. Já a Tabela 4.1 nos dá a representatividade de cada região nas receitas tanto ao nível estadual quanto municipal. Ao observarmos a Tabela 4.1, vemos uma grande concentração na região mais desenvolvida do país em Rec. Tributária, o Sudeste, com 66,28% nas receitas municipais e 55,3% nas estaduais. Já o Nordeste tem representatividade de apenas 11,65% nas receitas municipais e 14,32% nas estaduais. Mas quando as Rec. Correntes (pós-transferências) são avaliadas, nota-se que a diferença entre as regiões diminui. O Sudeste tem representatividade de 50,21% e 47,86% e o Nordeste tem representatividade de 21,52% e 19,63%, respectivamente.

Tabela 4.1: Representatividade percentual de cada região nas receitas.

| Região | Receitas dos Municípios | | Receitas dos Estados | |
|--------------|-------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| | Rec. Correntes | Rec. Tributária | Rec. Correntes | Rec. Tributária |
| Norte | 5,93 | 3,54 | 8,35 | 5,35 |
| Nordeste | 21,52 | 11,65 | 19,63 | 14,32 |
| Sudeste | 50,21 | 66,28 | 47,86 | 55,3 |
| Sul | 16,11 | 13,92 | 14,72 | 15,72 |
| Centro-Oeste | 6,22 | 4,62 | 9,44 | 9,33 |

Fonte: dados das Tabelas 4.4 e 4.5. Cálculos e elaboração próprios.

Tabela 4.3: Receita dos estados - preços correntes (R\$) de 2009.

| ESTADO | UF | População | Rec. Correntes | Rec. Correntes Per Capita | Rec. Tributária | Rec Tributária Per Capita |
|---------------------|----|------------|-------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|
| Acre | AC | 691.132 | 3.091.974.481,66 | 4.473,78 | 588.057.187,13 | 850,86 |
| Alagoas | AL | 3.156.108 | 4.882.240.265,36 | 1.546,92 | 1.975.458.613,19 | 625,92 |
| Amapá | AP | 626.609 | 2.694.377.619,31 | 4.299,93 | 470.843.014,55 | 751,41 |
| Amazonas | AM | 3.393.369 | 8.302.362.353,56 | 2.446,64 | 4.642.084.686,99 | 1.367,99 |
| Bahia | BA | 14.637.364 | 20.915.399.691,11 | 1.428,90 | 10.840.388.417,88 | 740,60 |
| Ceará | CE | 8.547.809 | 11.992.539.968,44 | 1.403,00 | 5.799.444.303,05 | 678,47 |
| Distrito Federal | DF | 2.606.885 | 11.912.482.064,17 | 4.569,62 | 7.392.530.032,69 | 2.835,77 |
| Espírito Santo | ES | 3.487.199 | 10.537.451.579,76 | 3.021,75 | 7.285.004.187,18 | 2.089,07 |
| Goiás | GO | 5.926.300 | 12.564.799.098,10 | 2.120,18 | 8.121.869.937,13 | 1.370,48 |
| Maranhão | MA | 6.367.138 | 8.285.809.593,63 | 1.301,34 | 2.927.064.522,18 | 459,71 |
| Mato Grosso | MT | 3.001.692 | 8.873.418.409,63 | 2.956,14 | 4.867.978.763,16 | 1.621,74 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 2.360.498 | 6.977.155.190,52 | 2.955,80 | 4.622.041.837,51 | 1.958,08 |
| Minas Gerais | MG | 20.033.665 | 41.063.482.874,44 | 2.049,72 | 26.800.687.202,07 | 1.337,78 |
| Pará | PA | 7.431.020 | 10.841.893.011,32 | 1.459,00 | 5.018.175.912,25 | 675,30 |
| Paraíba | PB | 3.769.977 | 6.257.240.451,47 | 1.659,76 | 2.564.445.337,54 | 680,23 |
| Paraná | PR | 10.686.247 | 21.673.425.339,95 | 2.028,16 | 14.409.601.839,94 | 1.348,42 |
| Pernambuco | PE | 8.810.256 | 14.657.674.821,45 | 1.663,71 | 7.771.719.329,49 | 882,12 |
| Piauí | PI | 3.145.325 | 5.245.373.550,35 | 1.667,67 | 1.865.161.806,89 | 592,99 |
| Rio de Janeiro | RJ | 16.010.429 | 39.100.494.283,86 | 2.442,19 | 24.884.732.090,56 | 1.554,28 |
| Rio Grande do Norte | RN | 3.137.541 | 6.459.334.482,28 | 2.058,73 | 2.925.954.862,09 | 932,56 |
| Rio Grande do Sul | RS | 10.914.128 | 26.157.932.905,94 | 2.396,70 | 17.859.070.153,92 | 1.636,33 |
| Rondônia | RO | 1.503.928 | 4.398.708.031,49 | 2.924,81 | 2.045.629.100,34 | 1.360,19 |
| Roraima | RR | 421.499 | 2.046.508.027,35 | 4.855,31 | 427.356.866,08 | 1.013,90 |
| Santa Catarina | SC | 6.118.743 | 15.000.023.181,02 | 2.451,49 | 9.885.360.765,37 | 1.615,59 |

| | | | | | | |
|--------------|----|-------------|--------------------|----------|--------------------|----------|
| São Paulo | SP | 41.384.039 | 113.618.045.091,79 | 2.745,46 | 89.345.606.351,76 | 2.158,94 |
| Sergipe | SE | 2.019.679 | 5.134.278.607,80 | 2.542,13 | 1.718.787.502,49 | 851,02 |
| Tocantins | TO | 1.292.051 | 4.321.248.163,16 | 3.344,49 | 1.142.739.124,45 | 884,44 |
| TOTAL | | 191.480.630 | 427.005.673.138,92 | 2.230,02 | 268.197.793.747,88 | 1.400,65 |

Fonte: dados da STN. Cálculos e elaboração próprios.

Tabela 4.4: Representatividade (%) das receitas dos municípios agregados por estado - 2009.

| ESTADO | UF | Rec. Correntes | Rec. Tributária |
|---------------------|----|----------------|-----------------|
| Acre | AC | 0,29 | 0,13 |
| Alagoas | AL | 1,34 | 0,54 |
| Amapá | AP | 0,23 | 0,10 |
| Amazonas | AM | 1,36 | 1,09 |
| Bahia | BA | 5,45 | 3,69 |
| Ceará | CE | 3,54 | 1,62 |
| Espírito Santo | ES | 2,16 | 1,95 |
| Goiás | GO | 3,00 | 2,39 |
| Maranhão | MA | 2,45 | 0,97 |
| Mato Grosso | MT | 1,62 | 0,96 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 1,60 | 1,27 |
| Minas Gerais | MG | 10,17 | 7,41 |
| Pará | PA | 2,36 | 1,31 |
| Paraíba | PB | 1,57 | 0,64 |
| Paraná | PR | 5,84 | 5,29 |
| Pernambuco | PE | 3,52 | 2,38 |
| Piauí | PI | 1,25 | 0,39 |
| Rio de Janeiro | RJ | 9,03 | 14,45 |
| Rio Grande do Norte | RN | 1,46 | 0,87 |
| Rio Grande do Sul | RS | 6,39 | 5,33 |
| Rondônia | RO | 0,74 | 0,46 |
| Roraima | RR | 0,27 | 0,12 |

| | | | |
|----------------|----|-------|-------|
| Santa Catarina | SC | 3,88 | 3,30 |
| São Paulo | SP | 28,85 | 42,47 |
| Sergipe | SE | 0,94 | 0,55 |
| Tocantins | TO | 0,68 | 0,33 |
| TOTAL | | 100 | 100 |

Fonte: dados da Tabela 4.2. Cálculos e elaboração próprios.

Tabela 4.5: Representatividade (%) das receitas dos estados - 2009.

| ESTADO | UF | Rec. Correntes | Rec. Tributária |
|---------------------|----|----------------|-----------------|
| Acre | AC | 0,72 | 0,22 |
| Alagoas | AL | 1,14 | 0,74 |
| Amapá | AP | 0,63 | 0,18 |
| Amazonas | AM | 1,94 | 1,73 |
| Bahia | BA | 4,90 | 4,04 |
| Ceará | CE | 2,81 | 2,16 |
| Distrito Federal | DF | 2,79 | 2,76 |
| Espírito Santo | ES | 2,47 | 2,72 |
| Goiás | GO | 2,94 | 3,03 |
| Maranhão | MA | 1,94 | 1,09 |
| Mato Grosso | MT | 2,08 | 1,82 |
| Mato Grosso do Sul | MS | 1,63 | 1,72 |
| Minas Gerais | MG | 9,62 | 9,99 |
| Pará | PA | 2,54 | 1,87 |
| Paraíba | PB | 1,47 | 0,96 |
| Paraná | PR | 5,08 | 5,37 |
| Pernambuco | PE | 3,43 | 2,90 |
| Piauí | PI | 1,23 | 0,70 |
| Rio de Janeiro | RJ | 9,16 | 9,28 |
| Rio Grande do Norte | RN | 1,51 | 1,09 |
| Rio Grande do Sul | RS | 6,13 | 6,66 |
| Rondônia | RO | 1,03 | 0,76 |

| | | | |
|----------------|----|-------|-------|
| Roraima | RR | 0,48 | 0,16 |
| Santa Catarina | SC | 3,51 | 3,69 |
| São Paulo | SP | 26,61 | 33,31 |
| Sergipe | SE | 1,20 | 0,64 |
| Tocantins | TO | 1,01 | 0,43 |
| TOTAL | | 100 | 100 |

Fonte: dados da Tabela 4.3. Cálculos e elaboração próprios.

4.1. Análise das Receitas Municipais Per Capita

Começamos pela análise das receitas tributárias dos municípios. A amostra de municípios, a mesma que originou a Tabela 4.2, é aquela disponível no site da STN para o ano de 2009 (data de acesso: 22/12/10) e compreende 5.332 municípios de um total de 5.565⁴.

Utilizamos o conceito de receita per capita uma vez que o que interessa é a capacidade de gasto por habitante dos governos municipais, levando em consideração o tamanho de cada município. Para isso, calculamos o Gini do⁵ das receitas per capita, onde os pesos (frequências) são baseados na população de cada município.

O Gini ponderado das receitas tributárias municipais per capita é de 0,52654 e a curva de Lorenz encontra-se no Gráfico 4.1. Nesse caso, os 10% das populações municipais com maiores receitas tributárias per capita possuem 34,65%⁶ do total.

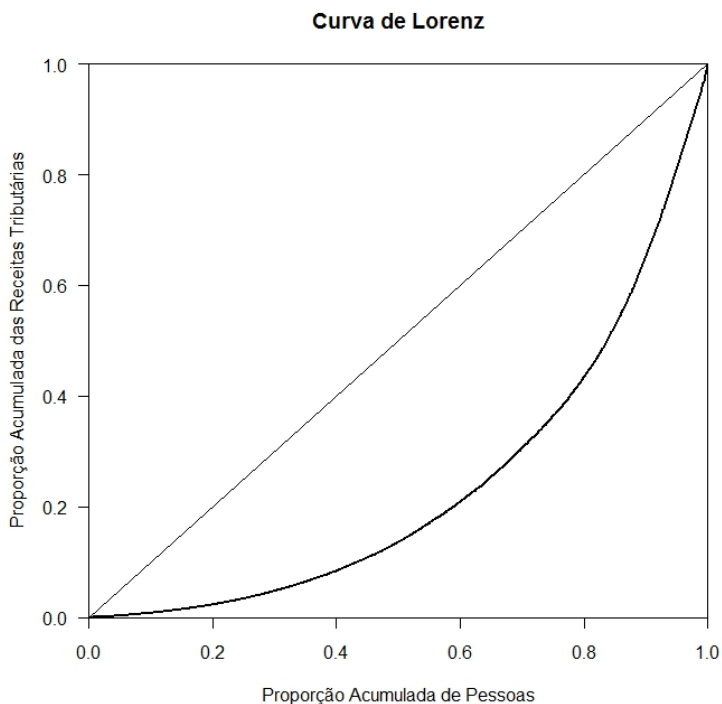
4 Nesta seção, utilizamos como fonte de dados para as receitas municipais os arquivos Finbra disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional. Segundo a Ouvidoria da STN, os motivos para que um município não tenha seus dados incluídos nesses arquivos são:

a) o município não entregou os dados até a data de extração para gravação do arquivo;
b) os dados do município foram excluídos do arquivo por se apresentarem incompletos (algum quadro não foi preenchido), com inconsistência contábil (os valores não atendem as normas contábeis mais simples, tais como ativo igual ao passivo ou despesa orçamentária igual à despesa por função) ou as unidades não foram digitadas em reais (talvez 1000 reais, 100 reais ou 1/100 reais).

5 Detalhes sobre a rotina no R podem ser vistos em Abensur (2006, p. 46).

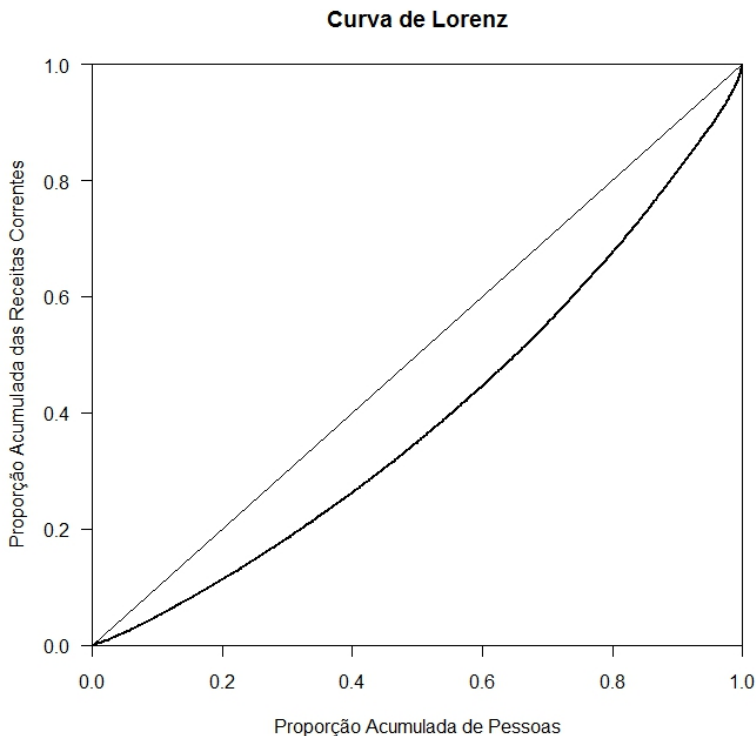
6 Os percentuais para os 10% de maior receita per capita foram aproximados por interpolação linear.

Gráfico 4.1: Curva de Lorenz das receitas tributárias per capita dos municípios.



Já o Gini ponderado das receitas correntes per capita é de 0,21366. A curva de Lorenz está no Gráfico 4.2. Com as transferências, vemos que a concentração de receita por habitante diminui consideravelmente, com os 10% das populações de maiores receitas correntes detendo 18,31% do total.

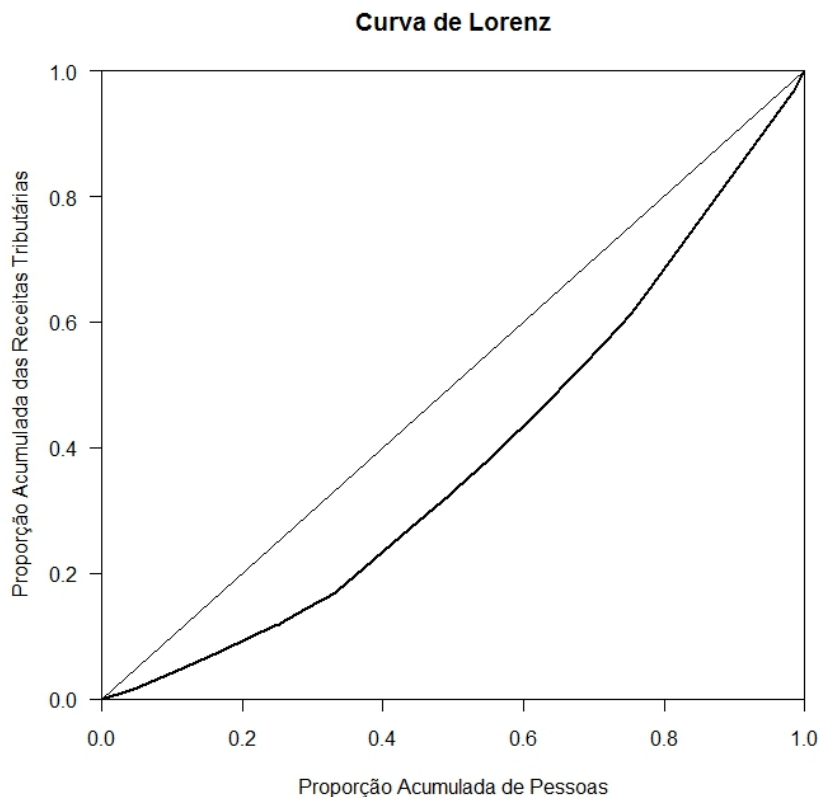
Gráfico 4.2: Curva de Lorenz das receitas correntes per capita dos municípios.



4.2. Análise das Receitas Estaduais Per Capita

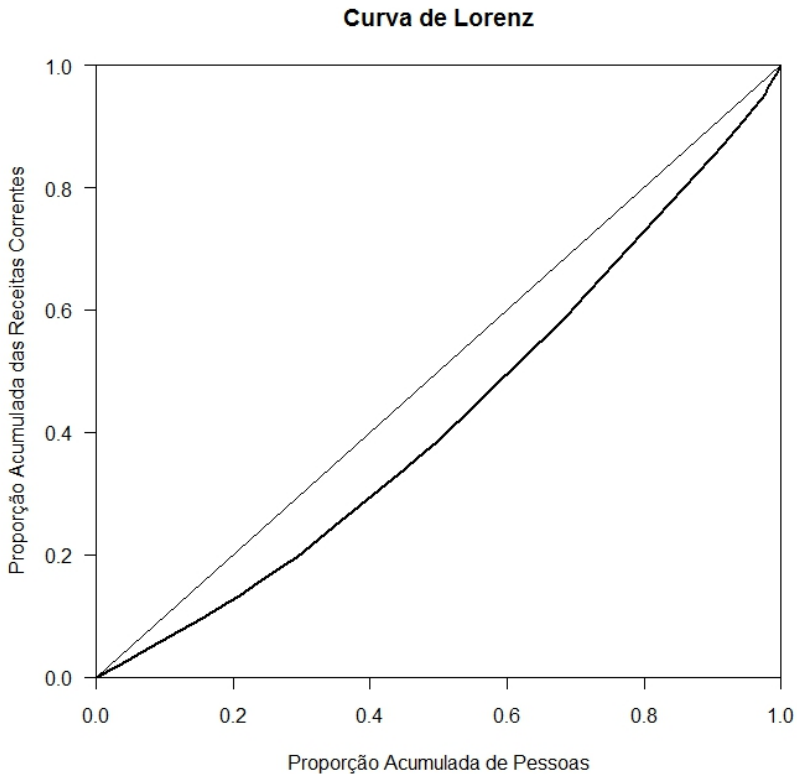
Fazendo a análise para os estados da federação, o Gini ponderado das receitas tributárias per capita é 0,23258. No Gráfico 4.3, encontramos a respectiva curva de Lorenz, na qual os 10% das populações de maior receita tributária possuem 16,07% das receitas tributárias totais.

Gráfico 4.3: Curva de Lorenz das receitas tributárias per capita dos estados.



Finalmente, após as transferências, o Gini ponderado das receitas correntes per capita é 0,15208. O Gráfico 4.4 mostra a respectiva curva de Lorenz. Os 10% das populações com maiores receitas correntes detêm 14,88% do total. O impacto das transferências no caso das receitas estaduais per capita é inferior ao dos municípios.

Gráfico 4.4: Curva de Lorenz das receitas correntes per capita dos estados.



Conclusões

Diante dos desafios impostos pela descentralização fiscal brasileira, este trabalho procurou verificar a eficácia do sistema de repartição de receitas entre as diferentes esferas de governo no Brasil. Usando dados para o ano de 2009, disponibilizados pela STN em seu site, das receitas tributárias e

das receitas correntes de estados e municípios, foram obtidos o coeficiente de Gini e a curva de Lorenz de modo a ser possível avaliar o impacto das transferências em busca de uma maior equalização de receitas em termos per capita. Os resultados mostram que as transferências reduzem bastante a desigualdade, sendo que seu efeito é maior para as receitas municipais. Na verdade, especialmente a nível estadual, as receitas correntes per capita tiveram coeficiente de Gini relativamente baixos. Isso nos leva a concluir que as transferências intergovernamentais conseguem satisfazer em boa medida seu intuito de uma maior equalização na capacidade de gasto por pessoa das esferas inferiores de governo.

As o contraste observado entre as diferentes regiões para um mesmo nível de governo na oferta de bens públicos, especialmente aqueles de caráter social, devem-se também ao nível de desenvolvimento socioeconômico e político-institucional local. Por exemplo, municípios com estruturas políticas marcadas por comportamentos do tipo rent-seeking, logrolling e pork-barrel, e com prefeituras cujos servidores são pouco escolarizados e qualificados, poderiam apresentar uma ineficiência maior em seus gastos e em suas políticas sociais. Por isso, além do impacto distributivo em termos de capacidade de gasto das esferas inferiores, é importante estudarmos o impacto das transferências na provisão de serviços públicos de qualidade, pois, como bem afirmam Duarte et al. (2009, p. 8): “as transferências intergovernamentais criam incentivos e mecanismos de accountability que afetam a gestão fiscal, a eficiência e a equidade da prestação dos serviços públicos à população”. Também é importante dizer que como a análise feita foi apenas para 2009, esta se trata de uma análise estática, possuindo suas limitações. Uma análise da dinâmica do Gini numa série de anos poderia ser mais elucidativa, já que, desse modo, poderíamos ver de que maneira o nível de concentração de receitas das esferas inferiores se comportou ao longo do tempo, à medida que o país e suas diferentes regiões vão crescendo e se desenvolvendo, e, em particular, com a entrada em vigor de fatores como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e a Reforma Tributária de 2003 (Emenda Constitucional nº 42, de 2003).

Referências

ABENSUR, Themis da C. **Dominância Estocástica na Avaliação da Concentração de Riqueza no Brasil:** uma comparação entre distribuição de terra e de renda nos anos de 1985 e 1995. Dissertação (Mestrado em Estatística). Universidade Federal de Pernambuco, 2006. Disponível em: <<http://www.de.ufpe.br/dissertacao068.pdf>> . Acesso em: 22/05/10.

BARBOSA, Fernando de H.; BARBOSA, Ana Luiza N. H. O Sistema Tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: AVARTE, Paulo; BIDERMAN, Ciro, (orgs). **Economia do Setor Público no Brasil.** São Paulo: Campos, 2005.

COSSIO, Fernando A. B.; CARVALHO, Leonardo, M. de. **Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas:** evidências para os municípios brasileiros - 1996. Rio de Janeiro: Pesq. Plan. Econ., v. 31, n. 1, p. 75 – 124, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/rv/ppe311.html>> . Acesso em: 30/10/09.

DUARTE, Angelo. J. M. et al. **Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil:** uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. Texto para Discussão nº 1451. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2009. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1451.html>> Acesso em: 20/10/11.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RAMOS, Francisco S. **Incentivos à Eficiência na Descentralização Fiscal Brasileira:** o caso do FPM no Estado de São Paulo. Pesq. Plan. Econ., v. 34, n. 1, abril de 2004. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/66/40>> . Acesso em: 12/08/11.

LIMA, Edilberto C. P. Transferências Orçamentárias da União para Estados e Municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício A, (orgs). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil:** diagnóstico e proposta de reforma. Texto para Discussão nº 40. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, abr. 2008. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD40-MarcosMendes_RogérioBoueri_FernandoB.Cosio.pdf> . Acesso em: 20/10/11.

PRADO, Sérgio. Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício A, (orgs). **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Estados e Municípios.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> . Acesso em: 22/12/10.

SILVA, Alessandro M. da et al. Fundos de Participação e Equalização. In: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. Caderno nº 6. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira:** avaliação e alternativas de reforma. Aracaju: 2004. Disponível em: <<http://forumfiscal.fgv.br>> . Acesso em: 31/12/09.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Transferências Governamentais Constitucionais.** Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008. Disponível em: <<http://www.ticontrôle.gov.br/portal/pls/portal/docs/852954.PDF>> . Acesso em: 24/12/10.

ZEILEIS, Achim. **Measuring Inequality, Concentration, and Poverty.** 2009. Disponível em: <<http://cran.r-project.org/web/packages/ineq/ineq.pdf>> . Acesso em: 21/12/10.