

**PADRÕES MUNICIPAIS E REGIONAIS DA RECEITA PÚBLICA NO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL ENTRE 2004 - 2014**

**MUNICIPAL AND REGIONAL PATTERNS OF PUBLIC REVENUE IN RIO  
GRANDE DO SUL STATE DURING THE PERIOD 2004 - 2014**

Nelton Conte<sup>1</sup>

Silvio Cezar Arend<sup>2</sup>

**Resumo**

Este artigo faz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas receitas tributárias próprias e 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. Verificamos, através da metodologia da análise de regressão, que o desempenho da receita dos municípios (variável dependente), segregados por faixas de população e regiões dos Coredes RS, é determinado pelas variáveis população e PIB (variáveis independente), promovendo uma concentração de renda nos municípios e regiões com maior população e PIB, ampliando as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul.

**Abstract**

This article is an analysis of fiscal imbalances in the Brazilian federative structure, with emphasis on their own tax revenues and intergovernmental transfers. He attempted to show that the so-called horizontal imbalances (resulting from the distribution of revenues at the municipal level, particularly) are now equally or more important than the vertical imbalances. Checked by regression analysis of the methodology, the revenue performance of municipalities (dependent variable), divided by population groups and regions of Coredes RS is determined by the variables population and GDP (independent variables), promoting concentration of income in cities and regions with the largest population and GDP, increasing regional disparities in the state of Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Prof. da UPF, Ms. e Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNISC), conte@upf.br

<sup>2</sup> Prof. do PPGDR/UNISC, Dr. em Economia (UFRGS), silvio@unisc.br

## 1 Introdução

Este artigo analisa a estrutura de rendas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul e das regiões do estado através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes RS. 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.

Como destacam Alencar e Gobetti (2008), no caso brasileiro o processo de descentralização foi realizado de modo um tanto desordenado, sem ter havido uma 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, entre outros (MENDES, et al., 2007). Nessa análise, entretanto, vamos desconsiderar essas diferentes necessidades, dada a dificuldade em mensurá-las de modo adequado<sup>3</sup>.

Assim, a descentralização fiscal assume características próprias em regimes federativos, onde 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 das rendas nos municipais e regiões dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, de forma a identificar 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. A primeira apresenta como foi construído o painel de dados das receitas municipais e regionais dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A segunda traz a análise das receitas tributárias próprias com impostos, mostrando a participação destas receitas na receita disponível dos municípios e sua distribuição entre os

---

<sup>3</sup> 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.

municípios nas diferentes faixas populacionais e entre as regiões do Estado, buscou também, através da técnica estatística da 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 terceira seção traz a análise dos diferentes tipos de transferência na formação da receita disponível dos municípios, estes últimos segregados pelos diferentes portes populacionais e regiões, apresenta ainda, através da regressão linear simples e múltipla verificar o nível de relação existente entre as variáveis explicativas PIB e População nos diferentes tipos de transferência.

## **2 A construção do painel de dados das receitas municipais e regionais 2004 – 2014**

O conjunto dos recursos disponíveis para os governos se constitui nas chamadas receitas orçamentárias, que são constituídas 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, esta última promovida por meio de convênios. De posse destes recursos os entes governamentais realizam as despesas correntes – destinadas ao custeio da administração -, enquanto que as despesas de capital são aquelas resultantes das despesas com investimento 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 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 analisarmos a base tributária real de cada município: o PIB ou o valor agregado do setor de serviços são *proxies* muito imperfeitas, já que a competência tributária está limitada a propriedades urbanas e a alguns serviços e uma maioria dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul se situa em áreas rurais.

Com vista a mostrar as diferenças de renda entre os municípios, foram construídas tabelas dividindo os municípios em 6 grupos de habitantes e em 28 regiões (de acordo com a estrutura dos Coredes RS), e utilizando cinco grupos de receitas: tributária impostos,

transferências devolutivas, transferências distributivas, transferências seletivas e transferências totais.

Para 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:

- a) Devolução ou compensação tributária;
- b) Redistribuição;
- c) Políticas seletivas permanentes;
- d) Discricionárias.

Partindo do modelo genérico para classificar os fluxos do sistema brasileiro de partilha de receitas proposto por Prado (2001), com adaptações propostas nos estudos de Alencar e Gobetti (2008) e Orair, Lima e Teixeira (2012), as receitas foram classificadas, com adaptações, para avaliar a distribuição da renda disponível nos municípios e em regiões do Estado do Rio Grande do Sul. O quadro 1 reproduz o glossário das variáveis cuja distribuição estaremos adotando.

Quadro 1: glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais

Código	Descrição	Receitas adequadas para o estudo
TRI 1	Receitas Tributárias com Impostos	ISS + IPTU + IPTU + IRRF
Transf1	Transferências devolutivas	ICMS + IPVA + ITR + LK + IPI + LK
Transf2	Transferências redistributivas	FPM
Transf3	Transferências seletivas	Fundef(b) + FNAS + FNDE + FNS/SUS + SE + FES
Transf4	Transferência Total	Transferências intergovernamentais
RD	Receita disponível	Receitas Correntes totais

Fonte: elaboração própria, adaptado de Alencar e Gobetti (2008) e Orair, Lima e Teixeira (2012)

Após apresentarmos a classificação adotada para análise da receita disponível passamos a discorrer sobre o critério da variável população. Inicialmente cabe destacar a importância da inclusão da variável população na análise da receita disponível dos municípios. O critério demográfico, é utilizado para formação do cálculo de distribuição das transferências devolutivas<sup>4</sup>, na composição do coeficiente de retorno do FPM (parcela distributiva) e no repasse das transferências seletivas.

<sup>4</sup> 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 fins de análise os municípios foram divididos em 6 grupos de habitantes, a classificação seguiu o critério de coeficientes por faixa de habitantes adotado para distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, regrado 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 poderia dificultar a análise, optou-se por concentrar os municípios em quatro faixas apresentadas na tabela 1.

Tabela 1 - Distribuição da população por faixa de habitantes no ano de 2014

Faixa de habitantes	Coefficiente FPM	Municípios do RS na faixa em 2014	Participação no número de Municípios do RS	Participação na população do Estado do RS	Participação s/PIB do Estado RS em %
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

Fonte: elaborada pelo autor

Após apresentar a classificação das receitas tributárias e transferências adotadas neste artigo, que se transformam nas variáveis de pesquisa a serem analisadas, dos critérios utilizados para distribuir os municípios por faixa de habitantes e regiões, passamos a apresentar como ocorreu a coleta de dados. A análise realizada 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 de 2004 a 2014.

O FINBRA – Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios, disponível no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, foi a fonte principal por ser a única que agrega os dados contábeis das receitas tributárias e das transferências dos entes federados, mas que não possui informações para todos os municípios em todos os anos. 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 a 2012) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (período 2013 a 2014).

Para os municípios que não constavam na base de dados do FINBRA, as informações relacionadas às receitas tributárias e transferências foram obtidas no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, disponíveis no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC, que consiste de 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 auditoria.

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, recorremos à base do TCE para aferir as receitas tributárias e as principais transferências intergovernamentais de forma desagregada.

O painel de dados foi tabulado no *software* Microsoft Excel 2010, posteriormente exportados para o *software* SPSS (*Statistical Package for Social Science*), versão 15.0. Através do SPSS foi possível realizar análises estatísticas descritivas, como média, valores mínimo e máximo, desvio padrão e diagramas de dispersão. Também foi possível realizar análises de regressão linear simples e múltipla entre as variáveis das receitas municipais, consideradas variáveis dependentes e as variáveis População e PIB. Ao final desses procedimentos 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 cada um dos componentes da chamada receita disponível, que engloba as receitas tributárias com impostos e as transferências devolutivas, distributivas, seletivas e totais.

Tabela 2: Receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul período 2004 - 2014, em R\$ 1 milhão

Fluxo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TRI 1	#####	1.538,00	1.715,00	1.926,00	2.279,00	2.403,00	2.860,00	3.340,00	3.758,00	4.285,00	4.779,00
Transf1	3.113,00	3.525,00	3.596,00	3.719,00	4.614,00	4.879,00	5.643,00	6.216,00	6.792,00	7.389,00	7.769,00
Transf 2	#####	2.083,00	2.360,00	2.790,00	3.474,00	3.345,00	3.581,00	4.457,00	4.555,00	4.878,00	5.354,00
Transf 3	#####	1.963,00	1.998,00	2.482,00	3.075,00	3.508,00	3.779,00	4.734,00	5.081,00	6.164,00	7.282,00
Transf 4	#####	7.737,00	8.333,00	9.199,00	#####	#####	#####	#####	16.977,00	#####	#####
RD	#####	#####	#####	#####	#####	#####	#####	#####	25.460,00	#####	#####

Fonte: elaborada pelos autores

Como é possível observar a receita disponível cresceu 229%, sendo que as receitas tributárias com impostos cresceram 250% 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 transferências através dos Fundos Nacionais da Saúde, Assistência Social e Educação.

O comportamento da participação de cada um dos componentes da chamada receita disponível no período de 2004 a 2014 pode ser visto na tabela 3. As receitas TRI 1 que respondiam por 13,7% do total em 2004, respondem agora em 2014 por 14,6%. Cabe

destaque para o crescimento significativo na participação das receitas seletivas que representavam 17,0% em 2004 e passaram a representar 22,3% da receita disponível em 2014, em caminho contrário às transferências devolutivas e distributivas tiveram suas participações reduzidas no mesmo período.

Tabela 3: Receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul sobre a receita disponível total

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%
Transf1	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%
RD	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A participação do conjunto das transferências na receita disponível dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul apresentou leve decréscimo, sendo que respondiam por 66,6% da receita disponível municipal em 2004, respondendo em 2014 por 63,3%. Mesmo com a queda na participação as receitas de transferência (TRANSF 4) continuam sendo a principal fonte de renda dos municípios gaúchos. Uma análise pormenorizada das receitas próprias e das transferências, segregadas conforme classificação do quadro 1 será realizada nas próximas seções.

### **3 Receita tributária com impostos: distribuição nos municípios e regiões do Estado do Rio Grande do Sul**

Como mostrado nas tabelas 1 e 2 a arrecadação com TRI 1 apresentou um crescimento de 250% no período de 2004 – 2014, representando 14,6% da receita disponível dos municípios no ano de 2014. Porém esta arrecadação não ocorre de forma homogênea nos municípios e regiões no Estado do Rio Grande do Sul. A receita com impostos arrecadados nos municípios gaúchos representava no ano de 2004, 5,62%, da receita disponível, apresentando pequeno crescimento no período, passando a representar 6,74% da receita disponível no ano de 2014.

A importância das receitas TRI 1 para formação da receita disponível é díspar nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no município 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. Estes dados, além de mostrar diferentes participações das receitas TRI 1 na formação da RD, destacam a dependência das transferências na formação

das receitas disponíveis nos municípios em que estas têm menor participação, sendo que qualquer alteração no comportamento das arrecadações com transferências pode comprometer a capacidade de financiamento de muitos municípios.

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* 261,8%, superior aos municípios do grupo 2, que possui o menor valor *per capita* no ano de 2014.

Tabela 4: Receita TRI 1 por faixa da população dos Municípios do Estado do RS

PERÍODO	2004			2014		
	TRII per capita em R\$	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRII total em %	TRII per capita em R\$	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRII total em %
grupo de habitantes						
até 3.000	50,9	2,7	1,0	190,1	3,3	1,1
de 3.001 a 5.000	48,1	3,4	1,3	173,6	4,1	1,4
de 5.001 a 10.188	48,5	4,7	2,6	191,5	6,1	3,1
de 10.189 a 44.148	81,3	8,6	14,4	295,5	10,1	17,1
de 44.149 a 156.216	90,9	11,3	16,5	322,0	13,2	18,1
acima de 156.216	134,7	15,1	64,1	453,4	17,4	59,1

Fonte: elaboração própria

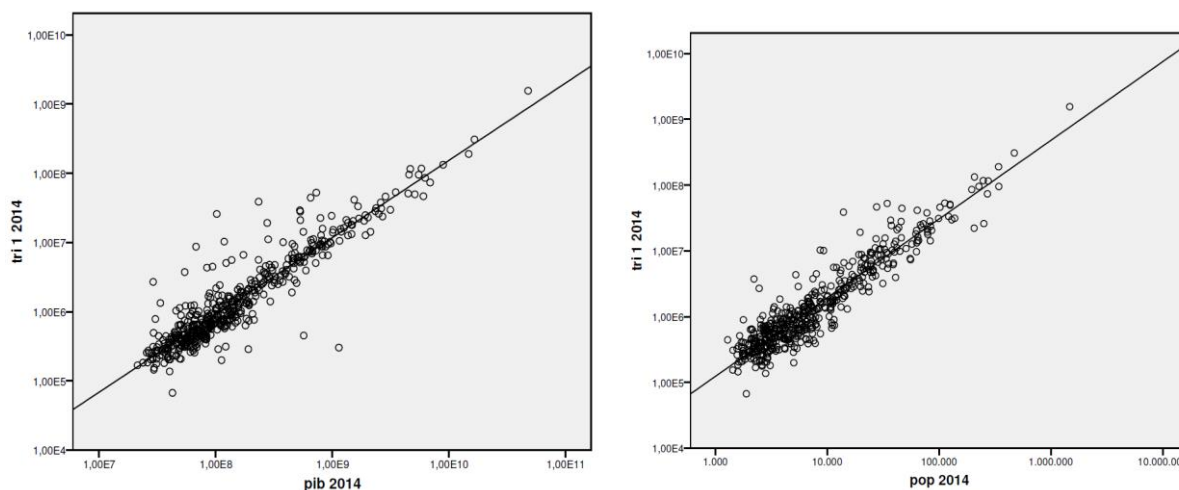
Percebe-se que a receita tributária com impostos tem uma participação maior na receita disponível dos municípios com maior população e PIB. Municípios com população acima de 156.216 habitantes detém 59,1% da arrecadação tributária dos municípios do Estado, mas detém parcela inferior da população e do PIB gerado, 40,2% e 45,6%, respectivamente, sendo estes municípios os menos influenciados pela variação das transferências.

Em caminho contrário, os municípios dos grupos 1 a 3, tem participação na receita tributária inferior à sua representatividade na população e no PIB: os municípios do grupo 1, com população até 3.000 habitantes, representam 22,2% dos municípios do estado, tiveram participação de 1,1% da arrecadação total de TRI 1, mas detém 2,5% da população e 2,7% do PIB; os do grupo 2, com população entre 3.001 a 5.000 habitantes, representam 19,7% dos municípios, tiveram participação de 1,4% na arrecadação, mas detém 3,4% da população e 2,9% do PIB; e os municípios do grupo 3, que são a maior parcela de municípios do estado com 24,6%, tiveram participação de 3,1% na arrecadação, mas detém 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 e alterações nos impostos que compõem sua base pode impactar em suas capacidades financeiras.



Uma regressão linear foi conduzida para determinar o efeito da População e do PIB nas receitas TRI 1. Constatou-se que existe uma forte relação com um coeficiente  $R^2$  de 0,99 e com teste F de análise de variância igual a 0,000, deste modo podemos dizer que, nos municípios do Estado do Rio Grande do SUL, 99% das receitas TRI1 podem ser explicadas pelas variáveis independentes População e PIB de 2014. Os gráficos de dispersão da figura 4 mostram esta relação.

Figura 4: Gráficos de dispersão receitas TRI 1 e PIB 2014 e POP 2014



Fonte: Elaborado pelos autores

Além de analisarmos a participação da receita própria tributária (TRI 1) na receita disponível dos municípios é importante avaliarmos como ocorre a distribuição de sua arrecadação no território do Estado do Rio Grande do Sul na esfera municipal e regional.

O município de Porto Alegre, por exemplo, concentrou 13,1% da população do Estado do Rio Grande do Sul 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 TRI1, da população e PIB entre as regiões dos COREDES RS.

A Região Metropolitana Delta do Jacuí é a primeira na participação da arrecadação TRI1 frente aos resultados globais. Esta 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) estas representam, no ano de 2014, 10,23% da receita TRI 1 municipal, 19,94% da população, e 15,89% do PIB.

Tabela 5: Receita TRIB 1 por região do Corede RS

PERÍODO	2004			2014				
	Tri1 per capita	participação s/ total trib	participação s/ população	participação s/ PIB	Tri1 per capita	participação s/ total trib	participação s/ população	participação s/ 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%
Jacui 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: elaboração própria

Quando analisada a receita tributária *per capita* mostra que 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, diferença de a receita TRI1 disponível por habitante é de quatro vezes. Após análise da distribuição da receita tributária com impostos entre os municípios e regiões dos Coredes RS na próxima seção serão analisadas as transferências intergovernamentais.

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

A análise da distribuição e comportamento da receita auferido pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com transferências intergovernamentais, segregados por porte populacional e regiões dos Coredes RS, é fundamental para compreendermos o potencial de financiamento destes 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 às 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 ocorre de forma homogênea entre os 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 um desvio padrão de 9,08%; no exercício de 2014 a representação mínima cai para 5,93% e a máxima para 72,76%, sendo que o desvio padrão é de 7,24%.

A distribuição das rendas oriundas das TRANSF 1 entre os municípios com maior e menor população não sofreram alterações significativas no período 2004-2014. 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 participação, já os municípios das faixas de população menores, grupos 1 a 3, apresentaram pequena elevação na participação do produto arrecadado (Tabela 5).

Tabela 5: Receita TRANSF 1 por faixa de população dos Municípios do Estado do RS

PERÍODO	2004			2014		
	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	transf 1 sobre receita disponível em %	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	transf 1 sobre receita disponível em %	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %
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: elaboração própria

As transferências devolutivas, de acordo com a literatura, têm na sua essência a distribuição dos recursos em conformidade com a base econômica que foi gerada, o que não

se confirma nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, conforme mostra a tabela 5. Nos municípios com população que se enquadra nas faixas intermediárias do estudo, grupo 4 (população de 10.189 a 44.148 habitantes) e grupo 5 (população 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 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 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;

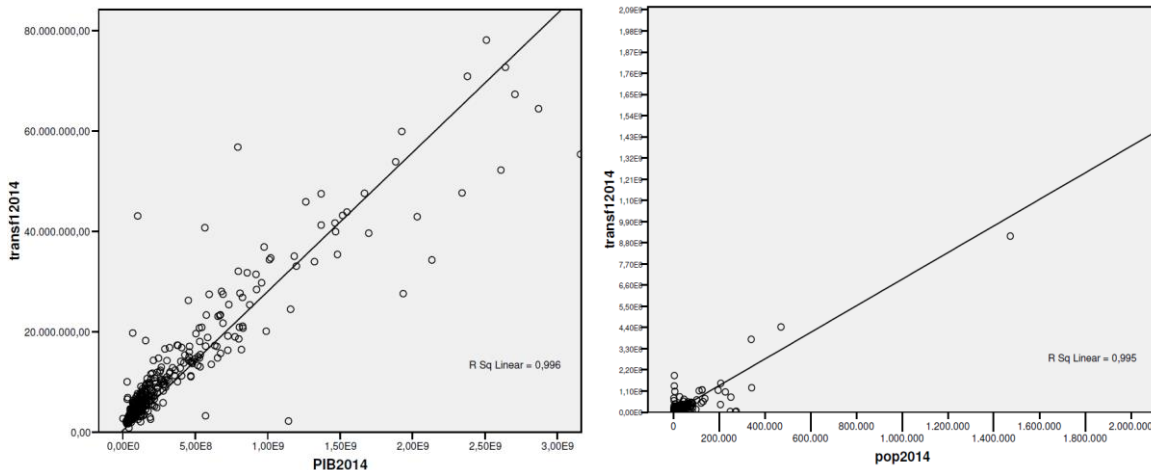
II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O critério estabelecido no inciso I tem caráter essencialmente devolutivo, uma vez que determina que o retorno de ICMS deva ocorrer pelo valor adicionado gerado, respeitando a base territorial de cada município. Por sua vez a redação do inciso II permite que critérios não devolutivos sejam adotados para distribuição do produto da arrecadação do ICMS. No Estado do RS o fator de maior peso é a variação média do 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, sendo: 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 entre os critérios estabelecidos pela legislação estadual fatores distributivos como propriedades rurais, produtividade primária e o inverso do valor adicionado per capita, fatores que favorecem os municípios com menor população e 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 municípios com população superior 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, esta 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 5 mostram esta forte relação de dependência entre as variáveis.

Figura 5: Gráfico de dispersão receitas TRNSF 1 e PIB e POP 2014



Fonte: Elaborado pelos autores

Quando analisada a distribuição das receitas provenientes das transferências devolutivas (TRANSF 1) arrecadadas pelos 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% no ano de 2004 e 19,88% no ano de 2014, apresentando leve queda no período. A mesma região no ano de 2014 teve uma participação de 26,76% no PIB e 22,65% da população do Estado. No período 2004-2014 a distribuição dos recursos entre as regiões não sofreu alterações significativas, a Região da Serra é a que apresentou o maior crescimento aumento 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 6).

Tabela 6: Receita TRANSF 1 por região do Corede RS

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %
REGIÃO COREDE				
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
Jacui 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: elaboração própria

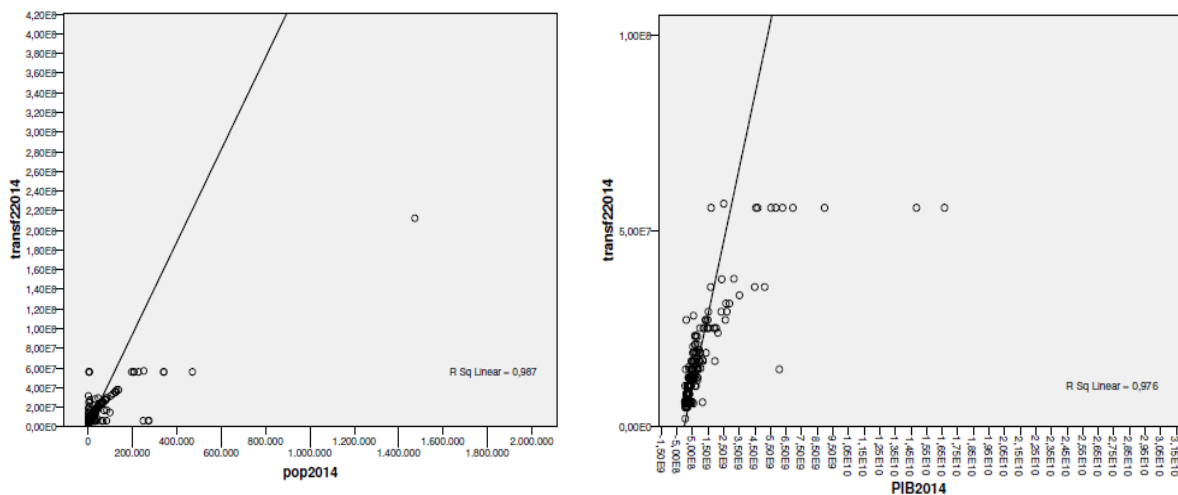
No grupo da TRANSF 2, denominada transferência redistributiva, a receita com o Fundo de Participação dos Municípios – FPM – é a única fonte de arrecadação considerada neste estudo (ver quadro 1). A sua arrecadação representava 17,1% da Receita Disponível ano de 2004, apresentando crescimento constante até o ano de 2008 quando atinge o ápice de 21,3%, após este exercício a participação passa a apresentar um decréscimo fechando o ano de 2014 com uma participação de 16,4% sobre a receita disponível. A justificativa para esta variação pode estar 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. No caso da economia brasileira a redução do crescimento econômico a partir do ano de 2008 atrelada às políticas de desonerações contribuiu para redução da arrecadação dos impostos citados, o que impactou na arrecadação de FPM pelos Municípios, com maior impacto na receita dos municípios que tem maior dependência neste grupo de transferência.

As variações na participação da arrecadação das TRANSF 2 na receita disponível nos municípios são percebidas na análise de frequência, no ano de 2004 estas 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%. O elevado desvio padrão ocorre pela distância entre os valores mínimos e máximos de participação da arrecadação com TRANSF 2 na receita disponível, na qual a participação mínima no ano de 2014 foi 3,68% que ocorreu no Município de Caxias do Sul, município com a segunda maior população do Estado, superior a 400.000 habitantes, importante pólo industrial e a maior participação, 64,07%, ocorreu no município de Carlos Gomes, que possui uma população de 1.588 habitantes e economia baseada na atividade agrícola.

A maior importância da população para formação da TRANSF2 é verificada através da análise de regressão, que apresentou um  $R^2$  ajustado de 0,917, considerado elevado enquanto que para o PIB o  $R^2$  ajustado foi de 0,805, considerado médio. O comportamento da população e do PIB na TRANSF 2 é apresentado na figura 6.

Figura 6: Gráficos de dispersão receitas TRANSF 2 e POP e PIB 2014



Fonte: elaborado pelos autores

No período em análise a participação das TRANSF 2 na receita disponível e sua distribuição entre os grupos de municípios por faixa de população não tiveram alterações significativas. Nos municípios com população até 3.000 habitantes as transferências distributivas representam 49,83% da receita disponível no ano de 2014, este grupo detém 14,43% da arrecadação municipal com estas transferências, sendo que sua participação na população é de 2,5% e no PIB de 2,7%.

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 a 5.000 habitantes a participação na distribuição da receita é de 11,30%, sendo que sua participação na população é de 3,4% e no PIB de 2,9%, nos municípios da faixa de 5.001 a 10.188 a

participação na receita é de 13,04% e na população e no PIB de 6,7% e 5,4%, respectivamente, o que reforça o caráter distributivo deste grupo de transferências. Nos municípios do grupo 4, entre 10.189 a 44.148 habitantes, a participação na receita é muito próxima a participação destes 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 PIB, por exemplo, os municípios com população superior a 156.216 habitantes têm uma participação de 15,49% na receita, mas detém 40,2% da população e são responsáveis por 45,60% do PIB (Tabela 7).

Tabela 7: Receita TRANSF 2 por faixa da população dos Municípios do Estado do RS

PERÍODO	2004			2014		
	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	transf 2 sobre receita disponível em %	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	transf 2 sobre receita disponível em %	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %
Municípios por faixa de população						
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

Fonte: elaboração própria

O caráter distributivo das TRANSF 2 é evidenciado na arrecadação *per capita* dos municípios, que reduz conforme o porte populacional do município, como exemplo nos municípios com população até 3.000 habitantes, no ano de 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 a capacidade do município em financiar suas despesas.

Entre as regiões dos Coredes RS a participação da TRANSF 2 no período 2004-2014 também não sofre alterações significativas. As regiões com a maior participação na arrecadação são a Metropolitana Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra com participação de 9,44%, 7,11% e 6,77% respectivamente 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 desta transferência. As regiões com a menor participação foram: Jacuí Centro, Campos de Cima da Serra e Vale do Jaguarí 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 a participação das regiões no PIB e na População (tabela 8).



Tabela 8: Receita TRANSF 2 por região do Corede RS

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %
Alto da Serra do Botucaraí	592,87	2,23	1.834,90	2,21
Alto Jacuí	484,87	2,35	1.490,27	2,26
Campanha	263,84	1,83	726,51	1,81
Campos de Cima da Serra	656,72	1,56	1.953,74	1,57
Celeiro	481,83	3,01	1.465,25	2,87
Central	449,39	3,67	1.463,58	3,70
Centro Sul	286,85	3,20	883,31	3,20
Fronteira Noroeste	424,67	3,21	1.383,76	3,10
Fronteira Oeste	275,87	4,37	867,84	4,24
Hortênsias	257,97	1,47	822,25	1,49
Jacuí Centro	315,50	1,51	967,45	1,49
Litoral	334,72	3,52	1.078,89	3,97
Médio Alto Uruguai	482,34	3,11	1.442,83	2,87
Metropolitano Delta do Jacuí	130,34	8,95	374,03	9,44
Missões	463,72	3,99	1.518,79	3,81
Nordeste	553,69	2,60	1.720,52	2,60
Noroeste Colonial	409,78	1,96	1.301,13	1,97
Norte	609,00	4,42	1.981,03	4,32
Paranhana Encosta da Serra	328,74	2,17	894,05	2,24
Produção	658,95	4,01	1.890,68	3,92
Rio da Várzea	638,08	2,88	2.045,80	2,77
Serra	577,47	6,52	1.787,22	6,77
Sul	272,25	6,01	893,90	6,00
Vale do Caí	545,02	2,79	1.497,57	2,78
Vale do Jaguarí	379,22	1,63	1.139,22	1,58
Vale do Rio dos Sinos	156,79	7,10	446,28	7,11
Vale do Rio Pardo	350,41	4,67	1.001,44	4,56
Vale do Taquari	526,31	5,30	1.721,59	5,45

Fonte: elaboração própria

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 Metropolitana 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 Metropolitana 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 de transferências seletivas. Neste grupo enquadram-se as transferências dos Fundos Nacional e Estadual da Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e as transferências para educação através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE e o Fundef/Fundeb (ver quadro 1).

Entre os grupos de receitas analisados neste trabalho as TRANSF 3 é que apresentaram o maior crescimento no período 2004-2014, 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 parcelada da distribuição dos recursos das TRANSF 3 encontram-se entre os municípios com população superior a 156.216 habitantes. Apesar da diminuição de sua participação no período, de 46,83 % no ano de 2004 para 43,01% no ano de 2014, detém ainda parcela dos recursos muito próxima à sua participação na população e no PIB do Estado, que no ano de 2014 foram de respectivamente 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% no ano de 2014, redução de 3%, e, nos municípios com população entre 5.001 a 10.188 habitantes, a participação que era 6,38% reduziu para 5,93% em 2014, queda de 7%. As faixas de população que apresentaram ganho nas participações dos recursos das TRANSF 3 são os de população entre 10.189 e 44.148 habitantes, que aumentaram sua participação de 18,74% para 21,27% e nos municípios com população entre 44.149 e 156.216, que aumentaram sua participação de 21,88% para 23,85%.

Percebemos que a participação da distribuição das receitas com TRANSF 3 nos 6 grupos de municípios por faixa de habitantes é muito próxima à da respectiva participação destes na população do estado, reforçando que o critério para transferência destas 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, os municípios apresentam valores *per capita* muito próximos, sendo que a diferença entre os maiores e menores valores verificados é de 9,8%. Para termos a dimensão do equilíbrio dos valores per capita, 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, já nos municípios com população acima 156.216 habitantes este valor é de R\$ 643,78, uma diferença de apenas 1% (TABELA 8).

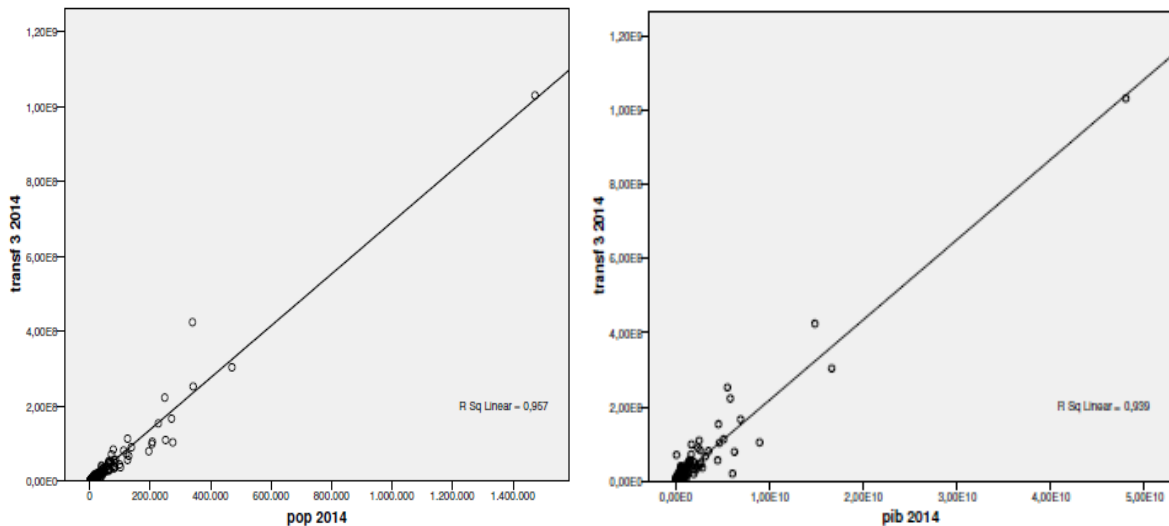
Tabela 8: Receita TRANSF 3 por faixa de população dos Municípios do RS

PERÍODO	2004			2014		
	Transf 3 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 3 total em%	Transf 3 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 3 total em%
Municípios por faixa de população						
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

Fonte: elaboração própria

A relação de dependência entre as TRANSF 3 e a população é comprovada pela análise de regressão linear que apresentou um  $R^2$  de 0,978, o que ratifica a elevada relação. O comportamento da variável dependente TRANSF 3 com as variáveis População e PIB no ano de 2014 é evidenciada pela figura 7.

Figura 7: Gráficos de dispersão receitas TRANSF 3 e POP e PIB 2014



Fonte: Elaborada pelos autores

Entre as regiões dos Coredes RS a região 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% no ano de 2004 para 16,42% no ano de 2014, sendo a região 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% no ano de 2004 para 22,18% no ano de 2014. As demais regiões não apresentaram variações significativas (TABELA 9).

Tabela 9: Receita TRANSF 3 por região do Corede RS

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 3 PER CAPITA em R\$	Transf 3 sobre arrecadação total Transf 3 em %	TRANSF 3 PER CAPITA em R\$	Transf 3 sobre arrecadação total Transf 3 em %
REGIÃO COREDE				
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
Jacui 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

Fonte: elaboração própria

O valor per capita das receitas TRANSF 3 entre as regiões também apresenta comportamento diferente das demais transferências, principalmente quando comparados com as TRANSF 2. A tabela 9 mostra que as diferenças entre a região com maior valor, que é a do Vale do Rio dos Sinos com R\$ 748,80 e a de menor valor, que é a região Central com 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 e Alto da Serra do Botucaraí são de R\$ 1.953,74 e 1.834,90, já as de menor valor são a Região Metropolitana com R\$ 373,03 e Região Vale do Rio dos Sinos com R\$ 446,28, estas últimas são as regiões 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 uma redução na participação da receita disponível, passando de 66,6% no ano de 2004 para 63,9% no ano de 2014. Mesmo com a redução as transferências continuam sendo a principal fonte de receita dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente nos municípios com

população inferior a 10.188 habitantes, que representam em média 86,47% da receita disponível.

A média da participação da TRANSF 4 na receita disponível entre os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul que era de 83,01% em 2004 apresentou pequenas oscilações no período, representando 82,53% no ano de 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% e nos de população entre 5.001 a 10.188 habitantes a redução foi de 5,7%. Os municípios das faixas intermediárias apresentaram um ganho na 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 ganhos de 6,5%, sendo este último grupo os que apresentaram maior ganho de participação. Os municípios com população acima de 156.216 habitantes apresentaram queda de 0,1% (Tabela 9).

Tabela 9: Receita TRANSF 4 por faixa de população dos Municípios do RS

PERÍODO	2004			2014		
Municípios por faixa de população	Transf 4 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 4 total em%	Transf 4 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 4 total em%
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: elaboração própria

A receita *per capita* dos municípios com TRANSF 4 é inversamente proporcional à sua população, sendo que os municípios 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 esta diferença é reduzida para 244,3%.

Entre as 28 regiões dos COREDE 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 Metropolitana Delta do Jacuí, Norte, Central e Sul (Tabela 10).

Tabela 10: Receita TRANSF 4 por região do Corede RS

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 4 PER CAPITA em R\$	Transf 4 sobre arrecadação total Transf 4 em %	TRANSF 4 PER CAPITA em R\$	Transf 4 sobre arrecadação total Transf 4 em %
REGIÃO COREDE				
Alto da Serra do Botucaraí	1.171,89	1,31	3.602,66	1,29
Alto Jacuí	1.201,93	1,87	3.716,96	1,80
Campanha	887,95	1,85	2.575,57	1,82
Campos de Cima da Serra	1.374,09	1,11	4.779,94	1,33
Celeiro	1.055,13	1,86	3.050,36	1,71
Central	986,12	3,02	3.021,67	2,67
Centro Sul	702,02	2,30	2.142,89	2,32
Fronteira Noroeste	905,30	2,34	2.971,45	2,34
Fronteira Oeste	752,21	4,13	2.487,64	4,10
Hortênsias	732,62	1,16	2.415,00	1,29
Jacuí Centro	776,94	1,29	2.208,43	1,23
Litoral	778,63	2,09	2.612,19	3,46
Médio Alto Uruguai	949,28	1,64	3.115,61	1,81
Metropolitano Delta do Jacuí	755,74	19,33	1.979,30	17,74
Missões	1.047,88	2,84	3.172,13	2,54
Nordeste	1.108,14	1,42	3.603,18	1,64
Noroeste Colonial	1.019,02	1,65	3.119,29	1,68
Norte	1.588,22	3,25	3.899,88	2,73
Paranhana Encosta da Serra	798,88	1,78	2.231,85	1,84
Produção	1.439,33	3,29	3.987,92	3,33
Rio da Várzea	1.212,13	1,68	3.707,33	1,63
Serra	1.250,46	8,49	3.821,28	9,15
Sul	787,58	7,12	2.315,35	6,76
Vale do Caí	1.230,18	2,06	3.445,45	2,10
Vale do Jaguarí	804,67	1,08	2.646,85	1,10
Vale do Rio dos Sinos	589,10	10,62	1.851,79	12,06
Vale do Rio Pardo	826,89	4,32	2.435,06	4,27
Vale do Taquari	1.246,55	4,38	3.625,45	4,01

Fonte: elaboração própria

Os maiores valores *per capita* da receita com TRANSF 4 são registrados nas regiões com menor participação na população, no caso as regiões 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, sendo as regiões Vale do Rio dos Sinos e Metropolitana Delta do Jacuí as que apresentam menores valores.

## 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, que representam 2,4% dos municípios e concentram 40,2% da população do Estado do Rio Grande do Sul 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 Metropolitana 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 Botucarái, Celeiro, Médio e Alto Uruguai e Vale do Jaguarí, 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 àquela 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. O estudo de 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, pelo resultado do coeficiente de Gini de 0,550, em 2006.

Esta desigualdade é motivada por dois fatores: por que são dados impostos de natureza urbana aos municípios, o que privilegia os de maior porte demográfico; e a má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

Com relação às transferências devolutivas, os dados mostram que apesar do seu caráter compensatório, estas 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.

Esta 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 inverso do valor adicionado *per capita*, número de propriedades rurais, área e produtividade primária. Os estudos de Alencar e Gobetti (2008) mostram que estas 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 que os critérios de distribuição do ICMS podem contribuir para uma maior ou menor desigualdade entre os municípios.

As TRANSF 2, denominadas devolutivas, 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 municípios com menor população apresentam uma diferença de 1.230% quando comparada 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 o estudo de Alencar e Gobetti (2008) também identifica a capacidade distributiva desta 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 municípios com população superior a 156.216 habitantes quando comparado 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 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 supervisões 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 ignorarmos 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: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília (DF).
- BREMAEKER, François Eugene Jean de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. IN: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Org. Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci.- Brasília: IPEA, 2011.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.
- DANCEY, Cristine P. **Estatística sem matemática para psicologia**; tradução Lorí Viali. – Porto Alegre: Artmed, 2006.
- HAIR, Jr., JOSEPH, F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Trad. Lene Belon Ribeiro. – Porto Alegre: Bookman, 2005.
- MEIRELLES, Mauro. **O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução**. Revista Pensamento Plural. Ano 8 - Nº 16 – Janeiro a Junho de 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/index>. Acessada em 18 de janeiro de 2016.
- MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Textos para discussão nº 40, abril de 2008, Brasília: Senado Federal.
- ORAIR, R. O.; LIMA, L. S.; TEIXEIRA, T. E. F. **Sistema de Transferências para os Municípios Brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos**. IN: BOUERI, Rogério; Costa, Marco Aurélio. Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013.
- PRADO, Sérgio. **Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**. São Paulo: Adenauer, 2001. Preliminar. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000164&pid=S0011-5258200400030000400033&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000164&pid=S0011-5258200400030000400033&lng=es).