



TENDÊNCIAS DAS TRANSFERÊNCIAS REDISTRIBUTIVAS NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL DO BRASIL - 2004-2012

Leonildo Pereira de Souza

Sociólogo, pesquisador do IPARDES.

E-mail: leosouza@ipardes.pr.gov.br

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em verificar, de modo comparado, a trajetória recente das transferências de renda provenientes do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF) frente ao volume de recursos disponibilizado aos municípios dos estados da Região Sul do Brasil via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no período de 2004 a 2012. Tal proposta procura, inicialmente, distinguir os grupos de espécies de benefícios emitidos pela Previdência Social e, na sequência, caracterizar brevemente a diferente configuração do FPM de acordo com o porte populacional do município. Evidencia-se, neste artigo, a partir dos dados observados, que para uma parcela significativa de municípios, principalmente nos pequenos, as transferências de renda do BPC e do PBF, apesar de ascendentes, ainda não atingem os mesmos patamares alcançados pelas transferências do RGPS em relação ao FPM.

Palavras-chave: Transferências. FPM. Previdência. Assistência. Região Sul. Municípios.

INTRODUÇÃO

A motivação para este estudo surgiu da leitura do artigo de Almeida-Gabriel e Ferreira (2009) no qual trazem a informação de que 66,5% dos municípios da Região Sul do Brasil recebiam, em 2002, mais recursos oriundos do sistema previdenciário do que provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Apesar da diferença de natureza existente entre as duas modalidades de transferência, tal dado expressa, além do efeito sobre a distribuição da renda conforme demonstram os autores, a dimensão e a importância de uma parcela significativa do Estado social entre nós.

Tendo em vista que durante os últimos anos houve no País um reconhecido avultamento das transferências de renda direta ao cidadão – de caráter redistributivo –, interessou a nós dimensionar a representatividade dessas tomando como referencial o mesmo instrumento apontado pelos autores acima citados, isto é, o FPM. Para tanto, estabeleceu-se aqui uma série histórica com início no ano de 2004 chegando até o de 2012. A data de referência escolhida para servir de ponto de partida se deu pelo fato de ser este o ano de implantação do Programa Bolsa Família (PBF) no âmbito do governo federal.

Dessa forma, foram observados os padrões de transferências registrados nos municípios dos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

1 OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

Primeiramente observou-se, neste estudo, a distinção existente em relação aos benefícios da Previdência Social no Brasil, de acordo com os grupos de espécies categorizados pela mesma, a saber: os próprios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os assistenciais. Enquanto os primeiros são subdivididos em previdenciários¹ e acidentários², os segundos estão distribuídos em Benefício de Prestação Continuada³ (BPC) e Renda Mensal Vitalícia⁴ (RMV). A opção em tratar de modo separado os benefícios do RGPS dos benefícios assistenciais reside basicamente no fato de que, entre estes últimos, tanto o BPC quanto a RMV, em verdade, são pagos pelo Fundo Nacional de Assistência Social⁵ (FNAS), sendo que o último era bancado, até 2003, pelo Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS). Isto é, existe também uma separação entre o órgão emissor e o pagador.

Assim, embora em números absolutos os benefícios previdenciários sejam elevadamente superiores aos assistenciais (gráfico 1), nota-se no período assinalado uma tendência acentuada, que

¹ São eles: aposentadoria por invalidez, idade ou tempo de contribuição; pensão por morte; auxílio-doença, acidente ou reclusão; salário-maternidade.

² São eles: aposentadoria por invalidez; pensão por morte; auxílio-doença, acidente ou complementar.

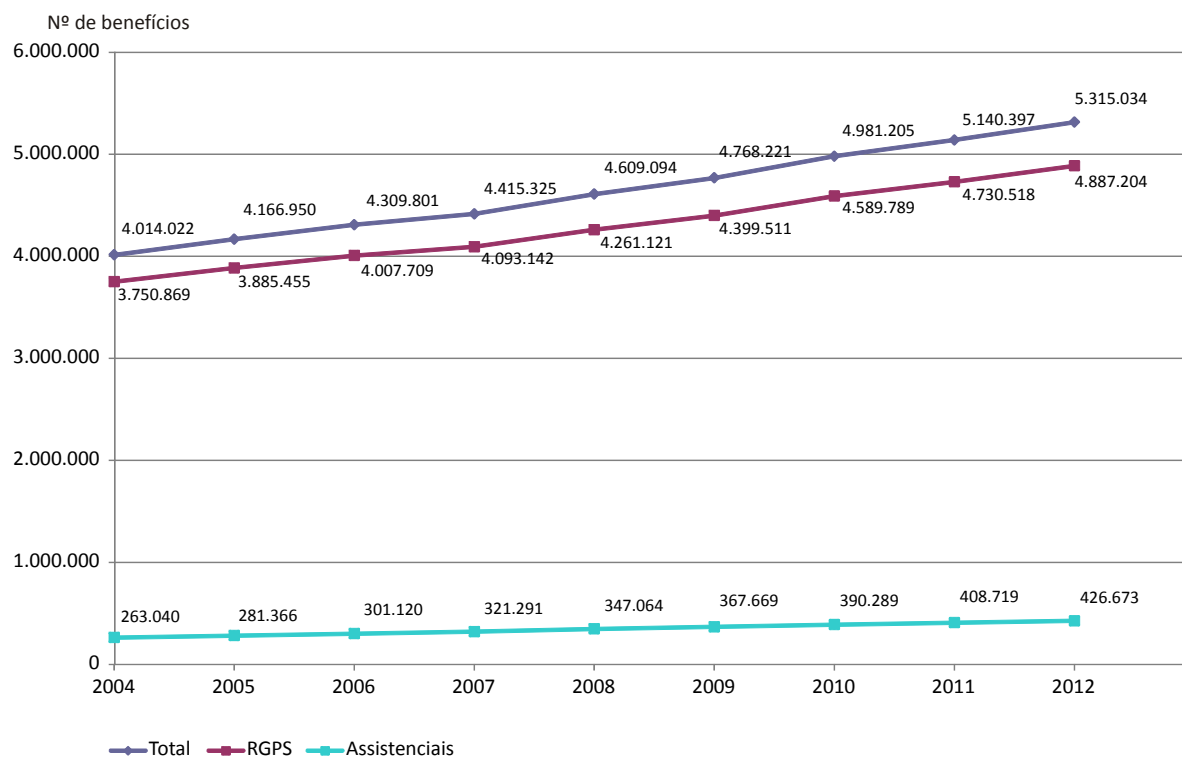
³ Concedido nas modalidades: pessoa idosa e pessoa com deficiência.

⁴ Concedido nas modalidades: pessoa idosa e pessoa com deficiência.

⁵ Apesar de a concessão do BPC ser submetida à perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

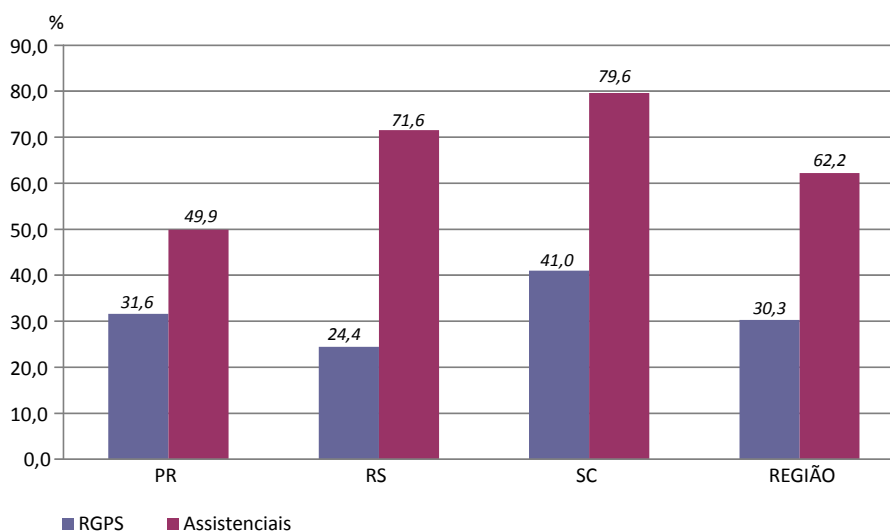
se mostrou uniforme nos três estados da Região Sul do Brasil, de um maior crescimento nos segundos. Dessa forma, no conjunto da região, no período selecionado, o crescimento dos benefícios assistenciais foi o dobro do registrado pelos benefícios do RGPS. Como destaque tem-se o Estado de Santa Catarina, que desempenhou individualmente os maiores crescimentos em ambos os grupos de espécies de benefícios (gráfico 2).

GRÁFICO 1 - NÚMERO DE BENEFÍCIOS - REGIÃO SUL - 2004-2012



FONTE: DATAPREV

GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS, POR GRUPO DE ESPÉCIE - REGIÃO SUL E ESTADOS - 2004-2012

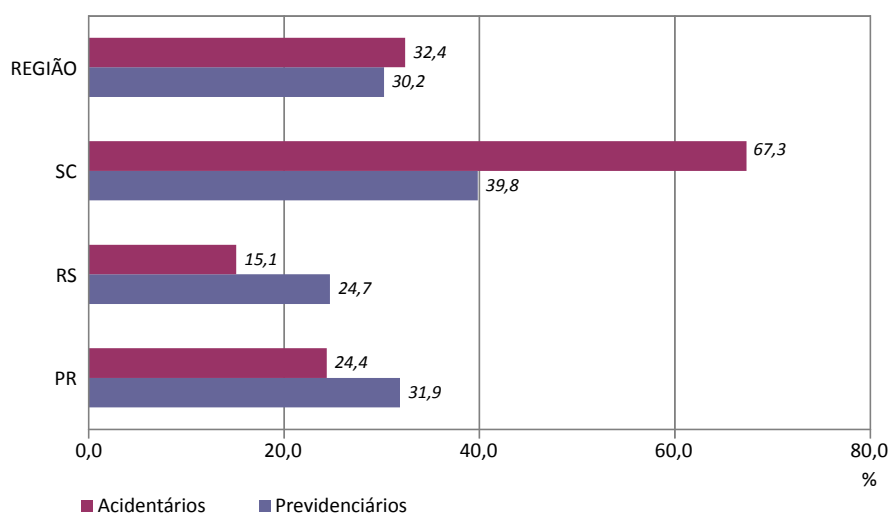


FONTE: DATAPREV

Tal movimento fez com que a participação relativa dos benefícios do RGPS recuasse de 93,4% do total dos benefícios, em 2004, para 92% em 2012. Contudo, o comportamento intragrupos de espécies de benefícios, na sequência histórica, apresentou dinâmicas diferenciadas.

No caso do RGPS (gráfico 3), o maior crescimento dos benefícios acidentários no total da Região Sul (32,4%), quando confrontados com o crescimento dos benefícios previdenciários (30,2%), foi fortemente influenciado pelo fenômeno encontrado no estado catarinense, pois neste houve um salto quantitativo no número de benefícios acidentários de 34.595, em 2004, para 57.883, em 2012. Apesar disso, a participação relativa dos benefícios acidentários, na Região Sul, manteve-se estável em 3,1% do total, nos anos inicial e final da série histórica.

GRÁFICO 3 - VARIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS DO RGPS, POR MODALIDADE - REGIÃO SUL E ESTADOS - 2004-2012

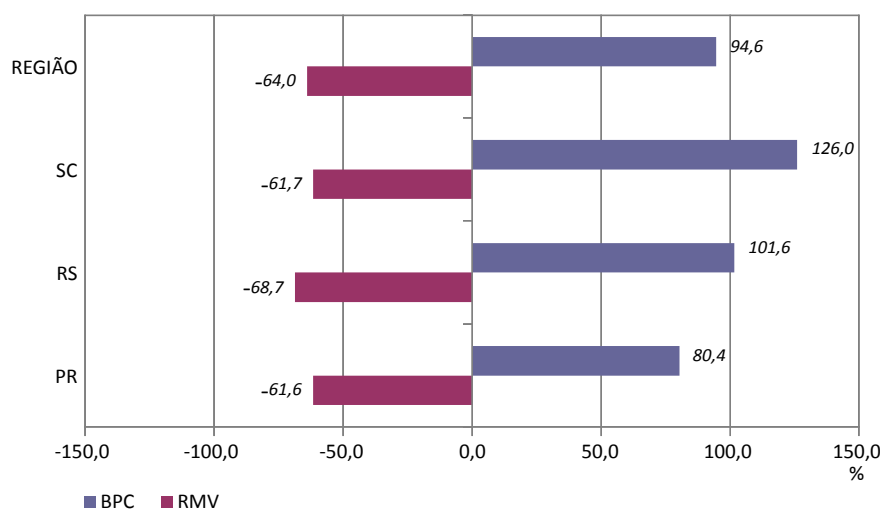


FONTE: DATAPREV

Quanto às modalidades de benefícios assistenciais, os estados do Sul do Brasil demonstraram um comportamento homogêneo que, no entanto, apresentou particularidades, em relação aos do RGPS, em dois sentidos: enquanto os benefícios da RMV foram caso único de variação negativa, os do BPC registraram a maior variação positiva entre todas as modalidades de benefícios (gráfico 4). No que tange à RMV, a explicação para esta situação de declínio se deve ao fato de que desde 1996 não são concedidos novos benefícios, mas apenas mantidos os anteriormente emitidos. Por este motivo, tal modalidade de benefício assistencial caminha para a extinção, tendo aspecto residual na participação relativa no conjunto, uma vez que era de 1,3% em 2004 e caiu para 0,4% em 2012. Em números absolutos, em toda a Região Sul, isto significava, no início da série, 53.723 benefícios contra 19.351 ao final.

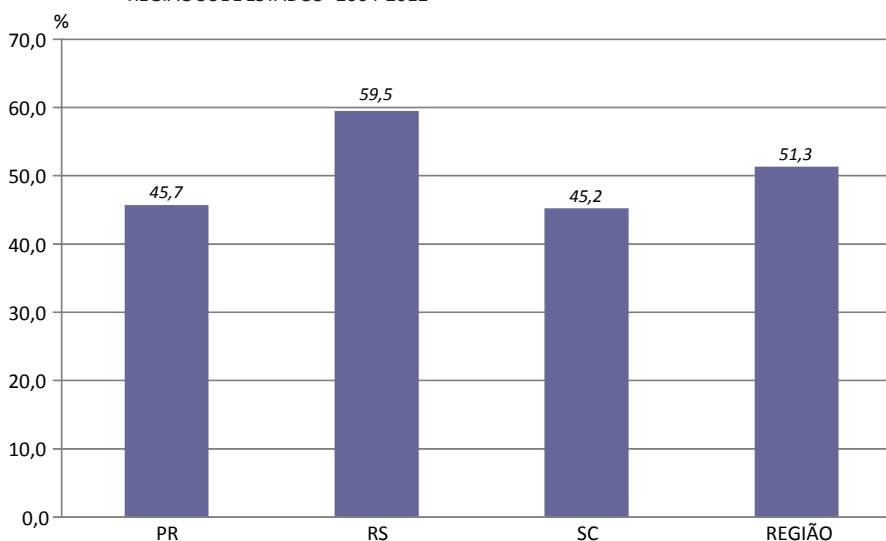
No que tange ao Programa Bolsa Família (gráfico 5), como era de se esperar, este também apresentou uma variação positiva no período (51,3%). Tal variação, em aspecto regional, ficou em um nível intermediário em relação às demais, pois apresentou-se acima da variação média dos benefícios do RGPS e abaixo dos assistenciais. Esse padrão também foi encontrado individualmente nos três estados da região.

GRÁFICO 4 - VARIACÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS, POR MODALIDADE - REGIÃO SUL E ESTADOS - 2004-2012



FONTE: DATAPREV

GRÁFICO 5 - VARIACÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE BENEFÍCIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - REGIÃO SUL E ESTADOS - 2004-2012



FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Matriz de Informação Social

Visto isto, e considerando-se também as dificuldades operacionais de se obter os dados referentes à RMV desagregados por município, os valores monetários dos benefícios foram observados da seguinte forma: do total de recursos destinados pela Previdência Social em benefícios a cada município da Região Sul do Brasil foram subtraídos os valores pagos referentes ao BPC⁶. Portanto, e por serem residuais, os valores relacionados à RMV permaneceram diluídos nos dados da Previdência Social, já que os cálculos para estimar os ganhos absolutos oriundos dessa modalidade são marginais e decrescentes. De outro modo, os valores do BPC serão agregados aos dos recursos utilizados nas transferências de benefícios do PBF.

⁶ Valores da Previdência Social extraídos do DATAPREV e valores do BPC obtidos na Matriz de Informação Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

2 NOTAS SOBRE O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Existente no País desde 1946, e ratificado pela Constituição Federal de 1988, o FPM é constituído, atualmente, por 22,5% dos recursos arrecadados com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos de competência da União.

Contudo, segundo Prado (2001) e Gasparini e Miranda (2006), o FPM caracteriza-se por ser uma transferência intergovernamental que possui caráter redistributivo. Isto porque a alocação dos recursos não tem relação com a base de arrecadação das receitas. Em um país de contexto federativo como o Brasil, segundo os autores, este tipo de transferência procura proporcionar uma redução do *gap* fiscal.

Dessa forma, a distribuição dos recursos ocorre da seguinte forma: 10% são destinados às capitais de estado e 90% aos demais municípios, sendo que deste último percentual são reservados 3,6% para serem entregues aos municípios com população superior a 142.633 habitantes.

No entanto, primeiramente são realizados cálculos de coeficiente populacional por estado para definir a participação percentual de cada um no total a ser distribuído. Após isto, é realizada a partilha interna entre os municípios do estado, em que, para todos os municípios do interior, são aplicados os coeficientes de distribuição por faixa populacional, que ao todo constituem 18 diferentes faixas populacionais, sendo a menor com população de 10.188 habitantes e coeficiente de 0,6, e a maior tendo mais de 156.217 habitantes, correspondendo ao coeficiente de 4.⁷

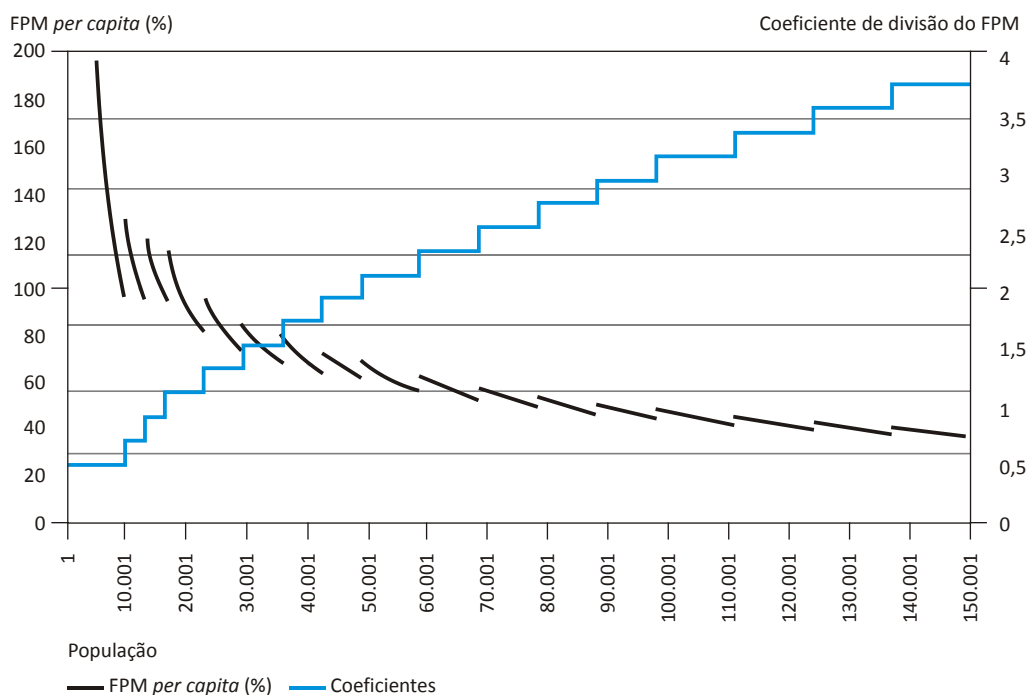
Dessa forma, embora, por exemplo, Paraná e Rio Grande do Sul possuam percentuais de participação bastante próximos (7,2857% e 7,3011% respectivamente), municípios de uma mesma faixa populacional, mas pertencentes a estados distintos, efetivamente recebem um volume de recursos diferente em virtude do número de unidades político-administrativas existentes em cada um dos estados.

No entanto, apesar desse tipo de situação, Gasparini e Miranda (2006) apresentam, com base em dados do ano de 2005, que a Região Sul do Brasil possui a segunda melhor média de FPM *per capita*, ficando atrás apenas da Região Nordeste. A explicação dessa vantagem relativa encontrada no conjunto dos estados do Sul, segundo os autores, reside no fato de que “essa região é a que possui maior proporção de municípios incluídos nas três primeiras faixas populacionais, ou seja, até 16,980 habitantes” (GASPARINI, MIRANDA, 2006, p.30).

Esta relação ocorre porque, conforme procura demonstrar Monasterio (2013), os menores municípios em termos populacionais recebem proporcionalmente mais recursos do FPM em relação aos maiores contingentes de população. De forma que, quanto maior a população menor é o valor do FPM *per capita* (gráfico 6).

⁷ Para acessar a fórmula de cálculo dos coeficientes populacionais, ver Brasil (2012).

GRÁFICO 6 - COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO FPM E DO FPM PER CAPITA EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO



FONTE: Monastério (2013)

No caso da Região Sul, tomando-se como parâmetros a população censitária do ano de 2010, a classificação dos municípios segundo o porte populacional⁸, constante na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), e o volume de recursos despendidos pelo FPM no mesmo ano, temos a seguinte situação (tabela 1), em que se confirma o aspecto de que quanto menor o município maior será o FPM *per capita*.

TABELA 1 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) PER CAPITA, AGREGADO POR FAIXAS DE POPULAÇÃO MUNICIPAL - PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL E SANTA CATARINA - 2010

| PORTE | FPM PER CAPITA (R\$) | | |
|------------|----------------------|-------------------|----------------|
| | Paraná | Rio Grande do Sul | Santa Catarina |
| Pequeno I | 752,34 | 867,09 | 766,56 |
| Pequeno II | 343,30 | 275,37 | 276,98 |
| Médio | 234,19 | 193,94 | 205,31 |
| Grande | 167,29 | 130,91 | 144,15 |
| Metrópole | 86,29 | 76,19 | - |

FONTES: IBGE - Censo Demográfico 2010, Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

⁸ Para efeitos de categorização do porte populacional dos municípios, a PNAS os classifica em cinco grandes grupos: pequenos I (com população até 20 mil habitantes); pequenos II (com população entre 20.001 e 50 mil habitantes); médios (com população entre 50.001 e 100 mil habitantes); grandes (com população entre 100.001 e 900.000 habitantes); metrópoles (com população superior a 900 mil habitantes). Optou-se por utilizar essa classificação, em detrimento das 18 faixas populacionais do FPM, por ser ela proveniente da política setorial que rege as transferências do BPC e do PBF que serão verificadas na sequência. Por esta razão, o município de Florianópolis, embora seja a capital do Estado de Santa Catarina, tendo em vista seu contingente populacional, não é enquadrado como metrópole, mas sim como município de grande porte.

Esta situação, que beneficia largamente os menores municípios, e considerando-se a função redistributiva do FPM em um contexto de distribuição de renda heterogênea, como marcadamente é o caso do Brasil, são justificados para viabilizar a realização das mais diversas políticas setoriais, uma vez que nem todas as unidades político-administrativas possuem bases tributárias semelhantes e, portanto, não têm as mesmas capacidades de arrecadar receitas.

Assim, conforme Prado, “são mais relevantes os gastos que garantem níveis mínimos de atendimento em serviços públicos básicos, que boa parte dos governos locais não tem condições de suprir” (PRADO, 2001, p.4).

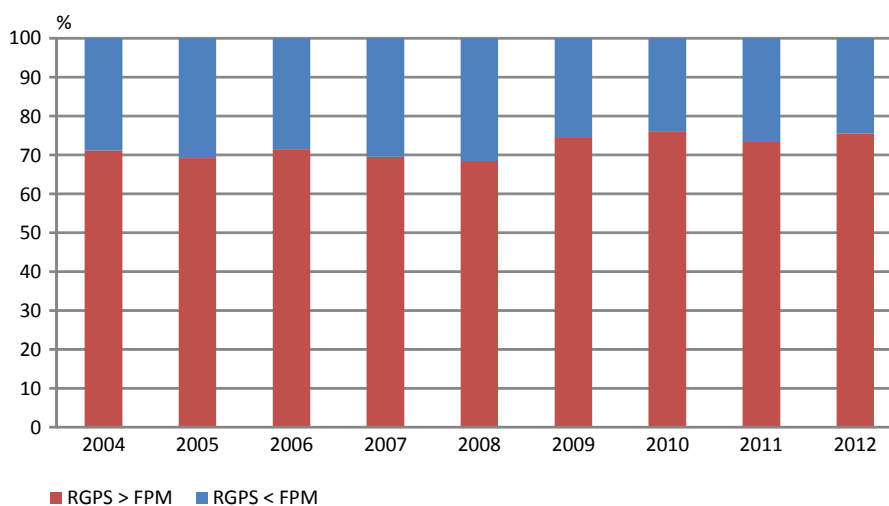
No entanto, se por um lado este tipo de distribuição garante um fluxo de recursos mínimos, regular e estável aos cofres dos governos locais, por outro também expressa os desafios inerentes à qualidades dos dispêndios, em virtude do descolamento que há entre a arrecadação e o gasto, conforme procuram chamar atenção Gasparini e Miranda (2006).

Contudo, o mais importante neste momento é atentar para o fato de que a distribuição do FPM é acentuadamente relevante para um tipo específico de município. Tal característica se mostrará imprescindível para a compreensão das distribuições que passaremos a apresentar.

3 COMPORTAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS OBSERVADAS

Iniciando pelo padrão encontrado, na Região Sul como um todo, com a comparação entre o volume de recursos financeiros que chegam aos orçamentos municipais via FPM e o montante de recursos disponibilizados aos habitantes do mesmo município por acesso aos benefícios do RGPS, percebe-se o absoluto predomínio das transferências relacionadas ao sistema da Previdência Social brasileira. Em toda a série histórica, a proporção de municípios nos quais o total das cifras oriundas da proteção social foi superior às do FPM manteve-se constante. Mais do que isso, apresentando uma tendência de crescimento da ordem de 5 pontos percentuais (gráfico 7).

GRÁFICO 7 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PREDOMÍNIO ESPECÍFICO DO TIPO DE TRANSFERÊNCIA - REGIÃO SUL - 2004 - 2012



FONTES: DATAPREV, Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

Contudo, desagregando os dados por estado e por classe de porte populacional municipal, é possível de ser claramente identificado um padrão de município onde o FPM apresenta-se com um maior volume de recursos: são os municípios pequenos.

Durante a série histórica, em todos os estados da Região Sul, nunca os municípios médios, grandes e as metrópoles tiveram FPM superior às transferências do RGPS. Basicamente são nos municípios de pequeno porte I (até 20 mil habitantes) que estão os casos em que os valores monetários das transferências da Previdência Social ainda não ultrapassaram aqueles do FPM.

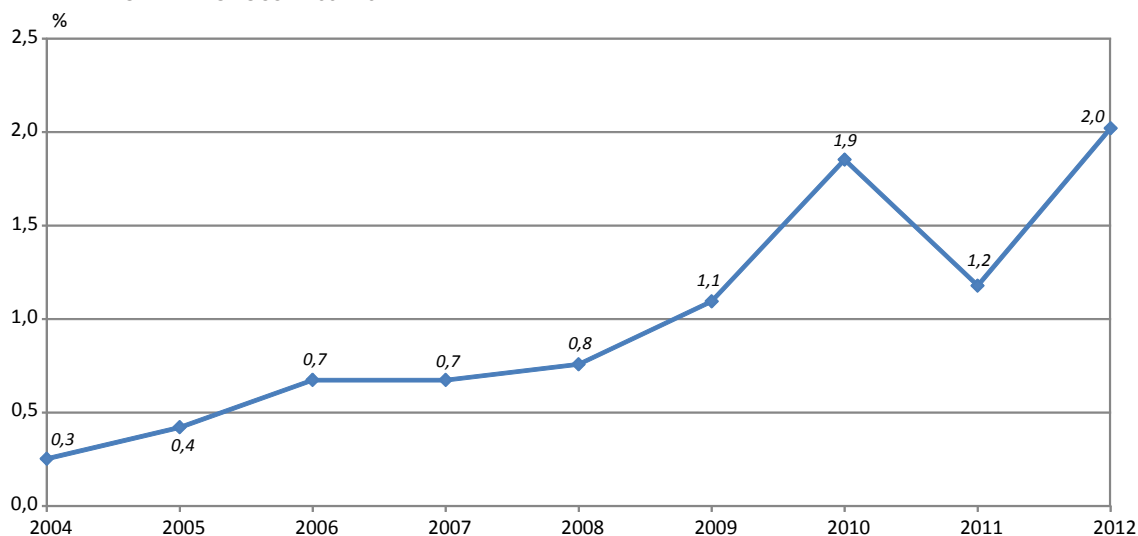
No caso do estado paranaense, ainda existe um pequeno percentual de municípios na faixa populacional pequeno porte II (mais de 20 mil até 50 mil habitantes) em que essa mesma situação persiste. O que já não ocorre nos estados gaúcho e catarinense (tabela 2).

Tal situação representa e expressa o impacto do FPM *per capita* apresentado na tabela 1, em que os pequenos municípios I da Região Sul apresentam as maiores cifras, em relação aos estratos populacionais superiores. Do mesmo modo que os municípios de pequeno porte II paranaenses possuem a maior média *per capita* da região, o que pode ser indício da permanência de casos em que o FPM ainda é preponderante nessa faixa para este estado específico.

Passando-se à identificação do volume de recursos presente nas transferências aqui selecionadas pertencentes ao âmbito da política de assistência social, isto é, BPC e PBF. Em que pese a tímida tendência de crescimento, temos um padrão ainda bastante distante do apresentado pelas transferências do RGPS, pois existe apenas um percentual mínimo de municípios da Região Sul do Brasil em que essas transferências superam os valores atingidos pelo FPM (gráfico 8).

Assim como nas transferências do RGPS, também é nos maiores municípios que os valores do FPM são superados pelos do BPC e do PBF, com exceção de casos de municípios pequenos de Santa Catarina. No Paraná, apenas na metrópole e nos grandes municípios o FPM é ultrapassado. Já no Rio Grande do Sul existem casos em todas as faixas populacionais, exclusive na dos pequenos I (tabela 3).

GRÁFICO 8 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS COM PREDOMÍNIO DAS TRANSFERÊNCIAS DO BPC E DO PBF SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS DO FPM - REGIÃO SUL - 2004-2012



FONTES: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

TABELA 2 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PREDOMÍNIO ESPECÍFICO DO TIPO DE TRANSFERÊNCIA, SEGUNDO PORTE POPULACIONAL - PARANÁ, SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL - 2004-2012

| PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO | PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PREDOMÍNIO ESPECÍFICO DO TIPO DE TRANSFERÊNCIA (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|------------|------|------------|------------|-------|------------|------------|------|------------|------------|-------|------------|------------|------|------------|------------|-------|------------|------------|-----|------------|------------|-----|------|--|--|
| | 2004 | | | 2005 | | | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2012 | | |
| | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | RGPS < FPM | RGPS > FPM | FPM | | | |
| Paraná | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 29,2 | 70,8 | 34,3 | 65,7 | 30,4 | 69,6 | 37,2 | 62,8 | 40,4 | 59,6 | 31,1 | 68,9 | 29,8 | 70,2 | 32,1 | 67,9 | 29,5 | 70,5 | | | | | | | | | |
| Pequeno II | 5,5 | 94,5 | 5,5 | 94,5 | 5,5 | 94,5 | 7,3 | 92,7 | 5,5 | 94,5 | 3,6 | 96,4 | 3,6 | 96,4 | 3,6 | 96,4 | 3,6 | 96,4 | | | | | | | | | |
| Médio | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Grande | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Metrópole | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Santa Catarina | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 34,9 | 65,1 | 36,2 | 63,8 | 33,6 | 66,4 | 33,6 | 66,4 | 35,8 | 64,2 | 29,7 | 70,3 | 30,2 | 69,8 | 31,0 | 69,0 | 28,4 | 71,6 | | | | | | | | | |
| Pequeno II | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Médio | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Grande | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Rio Grande do Sul | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 42,4 | 57,6 | 43,4 | 56,6 | 41,2 | 58,8 | 41,4 | 58,6 | 41,2 | 58,8 | 33,8 | 66,2 | 30,6 | 69,4 | 36,1 | 63,9 | 33,1 | 66,9 | | | | | | | | | |
| Pequeno II | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Médio | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Grande | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |
| Metrópole | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | | | | | | | | | |

FONTES: DATAPREV, Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

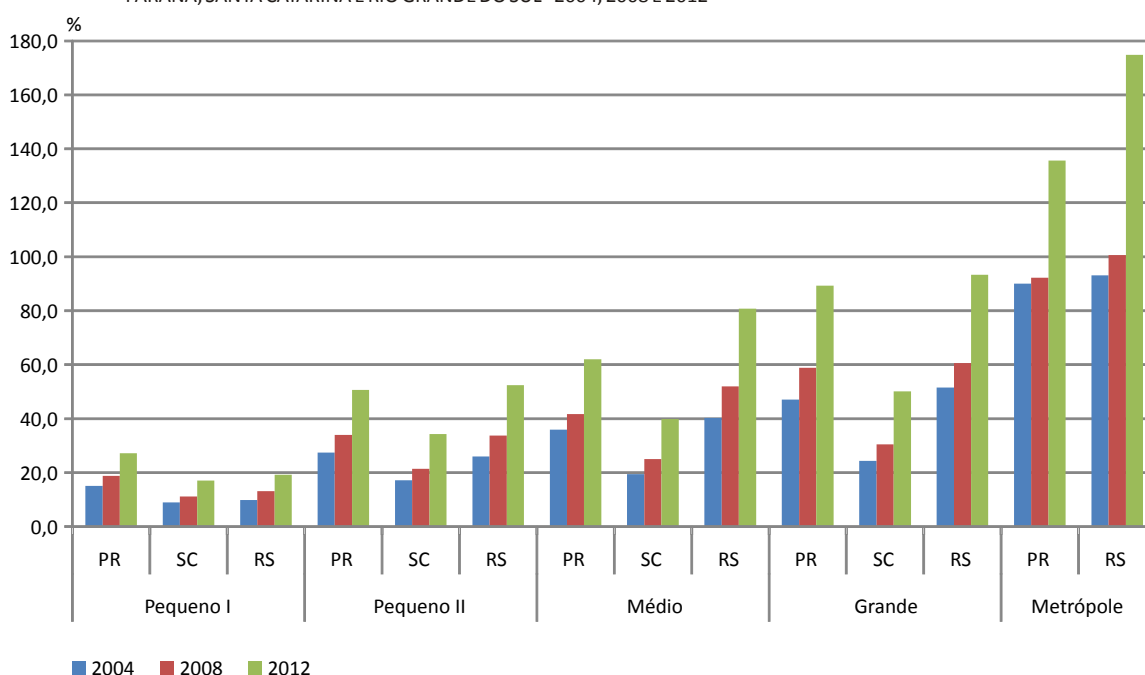
TABELA 3 - PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PREDOMÍNIO ESPECÍFICO DO TIPO DE TRANSFERÊNCIA, SEGUNDO PORTE POPULACIONAL - PARANÁ, SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL - 2004-2012

| PORTE POPULACIONAL DO MUNICÍPIO | PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PREDOMÍNIO ESPECÍFICO DO TIPO DE TRANSFERÊNCIA (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
| | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM | (BPC + PBF) < FPM | (BPC + PBF) > FPM |
| Paraná | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Pequeno II | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Médio | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Grande | 94,1 | 5,9 | 88,2 | 11,8 | 88,2 | 11,8 | 88,2 | 11,8 | 88,2 | 11,8 | 88,2 | 11,8 | 82,4 | 17,6 | 88,2 | 11,8 | 70,6 | 29,4 |
| Metrópole | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Santa Catarina | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 99,6 | 0,4 |
| Pequeno II | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Médio Porte | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Grande | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 91,7 | 8,3 |
| Rio Grande do Sul | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pequeno I | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Pequeno II | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 98,3 | 1,7 | 96,6 | 3,4 | 91,4 | 8,6 | 96,6 | 3,4 | 91,4 | 8,6 |
| Médio | 95,8 | 4,2 | 95,8 | 4,2 | 91,7 | 8,3 | 91,7 | 8,3 | 91,7 | 8,3 | 83,3 | 16,7 | 79,2 | 20,8 | 83,3 | 16,7 | 83,3 | 16,7 |
| Grande | 94,1 | 5,9 | 94,1 | 5,9 | 82,4 | 17,6 | 82,4 | 17,6 | 82,4 | 17,6 | 82,4 | 17,6 | 58,8 | 41,2 | 76,5 | 23,5 | 64,7 | 35,3 |
| Metrópole | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |

FONTE: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

Além de apresentar uma tendência modesta de crescimento, localizada sobretudo nas metrópoles e nos maiores municípios, também são nestes que se amplia a representatividade das transferências do BPC e do PBF em relação ao FPM (gráfico 9). Novamente são nos municípios pequenos I que, embora exista um aumento da participação destes benefícios, a representatividade em relação ao FPM continua baixa, pois em média o crescimento foi de 10 pontos percentuais no período: os valores recebidos por esse conjunto de municípios da Região Sul, em 2004, equivalia a 11,4% do FPM, tendo passado para 21,3% em 2012. Esta relação foi de 23 p.p. nos municípios pequenos II, 31 p.p. nos médios, 38 p.p. nos grandes e de 64 p.p. nas metrópoles. Isto é, quanto maior o município tanto maior foi o crescimento.

GRÁFICO 9 - REPRESENTATIVIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS DO BPC E DO PBF FRENTE AO FPM, SEGUNDO PORTE POPUCACIONAL - PARANÁ, SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL - 2004, 2008 E 2012



FONTES: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional

Por fim, ainda em relação às transferências do BPC e do PBF, um dado importante é que, como o valor dos benefícios do primeiro equivale ao de um salário mínimo, embora o número de benefícios seja inferior aos do PBF, em valores reais acaba por superar em muito os despendidos com os últimos (tabela 4). Logo o BPC adquire uma importância nada trivial no que se refere à transferência de renda direta ao cidadão.

TABELA 4 - NÚMERO DE BENEFÍCIOS E VALOR ANUAL DO BPC E DO PBF - PARANÁ, SANTA CATARINA E RIO GRANDE DO SUL - 2012

| UF | BPC BENEFÍCIOS | BPC VALOR TOTAL ANUAL (R\$) | PBF BENEFÍCIOS | PBF VALOR TOTAL ANUAL (R\$) |
|-------------------|----------------|-----------------------------|----------------|-----------------------------|
| Paraná | 179.675 | 1.312.359.487,74 | 449.794 | 634.769.161,00 |
| Santa Catarina | 58.879 | 424.306.152,78 | 147.043 | 213.981.658,00 |
| Rio Grande do Sul | 168.904 | 1.220.961.738,90 | 463.519 | 680.500.672,00 |
| TOTAL | 407.458 | 2.957.627.379,42 | 1.060.356 | 1.529.251.491,00 |

FONTES: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como fechamento deste artigo, vale registrar que cada uma dessas transferências possui natureza distinta em termos de correção ou reajuste dos valores repassados. Enquanto o FPM depende exclusivamente do montante arrecadado em impostos – estando portanto sujeito às variações de aumento da renda e do consumo, mas também de políticas federais como as recentemente implantadas de redução do IPI –, as transferências do RGPS e do BPC acompanham os valores definidos pelo salário mínimo nacional, que tem recebido uma política de aumento do valor real nos últimos anos. Já os benefícios do PBF não possuem uma regulamentação que estabeleça um indexador ou uma periodicidade definida para atualização dos valores praticados nos benefícios. Ao contrário, ficam apenas na expectativa de decisão governamental para expansão das cifras orçamentárias destinadas ao programa. Por outro lado, o PBF, assim como o BPC, vem aumentando a cobertura dos benefícios.

Outra característica relevante é que os recursos do RGPS, BPC e PBF configuram transferências diretas ao cidadão. Contudo, conseqüentemente, é possível prever que parte desses valores se movimentará pela economia local. De outro modo as cifras despendidas com o FPM são destinadas aos cofres governamentais, mas este, em tese, também beneficia o cidadão por meio da oferta e manutenção dos serviços públicos prestados pela administração pública local – embora os governos municipais também possam utilizar esses recursos para realizar transferências na forma de benefícios sociais.

O fato é que o FPM, em virtude de sua configuração legal e de acordo com o critério populacional, possui peso e importância diferentes para os municípios, sendo um instrumento imprescindível para os pequenos, o que se reflete em sua relação *per capita*, cujo valor, em 2010, estava bem acima do valor do salário mínimo (R\$ 510) e, portanto, de todos os demais benefícios de transferência de renda. Por este motivo, a representatividade do FPM é menor nos municípios com grande contingente populacional, o que faz com que outras transferências superem seus valores monetários.

Pode-se perceber ainda que as transferências oriundas do RGPS atingiram certo padrão consolidado de superioridade em relação ao FPM, havendo, no entanto, um espaço de “resistência” nos pequenos municípios. Já as transferências do BPC e do PBF, em conjunto, apresentam tendência similar ao RGPS no que se refere ao porte populacional, ainda estando, contudo, bastante distante do patamar destes benefícios. Apesar disso, em relação ao volume de recursos injetado nos municípios de maior contingente populacional, o fato de a representatividade das transferências de renda ser acentuadamente superior às do FPM é um ponto que merece atenção.

Desse modo, o que importa destacar é que a distribuição desigual do FPM tem implicações nas mensurações de outras transferências que atendem a um padrão mais uniforme de critérios, como é o caso das do RGPS e do BPC, e que mesmo assim encontram-se sujeitas a outras variáveis intervenientes, como estrutura etária e razão de renda.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA-GABRIEL, Flávio Braga de; FERREIRA, Carlos Roberto. Concentração de Renda no Paraná: uma análise das aposentadorias e pensões entre 1988 e 2008. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.117, p.79-104, jul./dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: FPM**. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão 1.243).

MONASTERIO, Leonardo. **O FPM e a estranha distribuição da população dos pequenos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2013 (Texto para Discussão 1.818).

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP; Konrad Adenauer, 2001.