

ESTUDO TÉCNICO

N.º 30/2013

Evolução das transferências  
constitucionais e do Programa Bolsa  
Família entre os anos 2005 e 2012:  
uma análise comparativa

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

## **Estudo Técnico**

No. 30/2013

Evolução das transferências constitucionais e do Programa Bolsa Família entre os anos 2005 e 2012: uma análise comparativa

## **Técnico responsável**

Luzia Maria Cavalcante de Melo

Marconi Fernandes de Sousa

## **Revisão**

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

**Palavras-chave:** *programas de transferência de renda, transferências constitucionais*

## **Unidade Responsável**

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

### **Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Paulo de Martino Jannuzzi

### **Secretária Adjunta**

Paula Montagner

## Apresentação

Este Estudo Técnico tem o objetivo de analisar a evolução dos valores nominais dos repasses de transferências constitucionais – Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) –, do Programa Bolsa Família (PBF) e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), entre os anos de 2005 e 2012. Por meio de análise exploratória, busca-se mostrar o aumento das transferências diretas de renda (PBF e BPC) em comparação com o FPM nas grandes regiões e por porte do município. Os resultados mostram que, no período, as transferências diretas de renda cresceram mais que o FPM e ganharam maior representatividade na composição da renda dos municípios.

### 1. Contextualização

O Brasil apresenta uma forte heterogeneidade em relação ao porte e a estrutura econômica e produtiva dos seus municípios. Em 2010, dos 5.565 municípios do país, 4.957 estavam na categoria de Pequeno Porte<sup>1</sup> (com até 50 mil habitantes) e juntos eram responsáveis por 20,4% do PIB nacional. Por outro lado, apenas 17 municípios se incluíam na categoria Metrópole (mais de 900 mil habitantes) e juntos geraram 32,9% do PIB do país. Além das diferenças no porte dos municípios, a estrutura de arrecadação dos tributos entre os entes da federação também é diferenciada.

Uma das principais justificativas para as transferências federais aos municípios está nos ganhos de eficiência na arrecadação dos tributos pelo governo federal, que pela amplitude da base tributária concentram maior volume de recursos. Isso estabelece um desequilíbrio contábil da arrecadação dos recursos *versus* a necessidade de prover serviços públicos que, segundo a literatura sobre finanças públicas, é denominado brecha fiscal vertical (Duarte *et al*, 2009).

---

<sup>1</sup> A tipologia de porte municipal adotada e descrita mais adiante neste estudo é a preconizada pela Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Diante deste cenário, as transferências fiscais federais para os municípios representam importante mecanismo redistributivo e de promoção do equilíbrio financeiro entre os entes federados. Mais que isso, as transferências federais assumem papel fundamental no financiamento das despesas de grande parte dos municípios. Por exemplo, em 2010, a participação do FPM chegou a cerca de 4,6% do produto interno bruto dos municípios de até 20 mil habitantes, sendo que nas metrópoles representa 0,2 % do PIB. E além de uma importante fonte de financiamento para os municípios, o FPM cria também mecanismos de responsabilização que impactam de forma positiva o desempenho fiscal<sup>2</sup>, incentiva a prestação de contas dos governantes aos cidadãos e contribuem para promover a eficiência no gasto público, enquanto o PBF promove desenvolvimento social na medida em que, além de distribuir renda, exige o cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 18/1965, mas sua configuração atual foi instituída pela Constituição Federal de 1988. Atualmente, o FPM é constituído por 22,5% do produto de arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados e se destina a fazer frente a despesas dos municípios com a oferta de serviços e bens públicos. Também instituído pela Constituição Federal de 1988, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se destina a garantir “um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (CF, 1988, Art. 203, V).

Já o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado em 2003. É um programa de transferência direta de renda a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Para ser beneficiário, além do critério de renda familiar per capita, as famílias têm que cumprir condicionalidade nas áreas de educação e saúde. Com isto, o Programa tem como objetivo de longo prazo a retirada dos indivíduos da situação de pobreza de forma mais estrutural, e na medida em que por meio da educação e qualificação estes passem a não mais precisar do benefício.

---

<sup>2</sup> Desde 2000, o repasse do FPM está condicionado ao cumprimento de alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para apoiar os municípios na gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais foi instituído em 2006 o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M e IGD-E). O IGD-M é um índice que mede a qualidade da gestão municipal do PBF e do CadÚnico e garante o repasse mensal de recursos financeiros aos municípios que apresentam bom desempenho. Foi criado para ajudar financeiramente os municípios no trabalho de identificação e atendimento às famílias mais vulneráveis e no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.

Tendo em vista a importância destas transferências para o equilíbrio financeiro e para o desenvolvimento dos municípios, este estudo técnico analisa a evolução dos valores nominais repassados entre os anos de 2005 e 2012, nos níveis de desagregação por porte dos municípios e por grandes regiões. Não será objeto de análise deste estudo a evolução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS). Os repasses desta transferência iniciaram-se em janeiro de 2012, fechando o ano com repasse total de R\$ 97,6 milhões, cifra bastante inferior aos demais recursos analisados no estudo. Os dados e valores utilizados no estudo foram extraídos do Portal Data Social<sup>3</sup>.

## 2. Resultados

Esta seção apresenta e discute a evolução dos valores nominais do Fundo de Participação dos Municípios, do Programa Bolsa Família, do Benefício de Prestação Continuada e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal nos anos de 2005 e 2012. A evolução do IGD-M é analisada a partir de 2007, pois o repasse em 2006, ano de instituição do Índice, os recursos não foram transferidos em todos os meses. Os valores são apresentados de forma agregada para o país e nos níveis de desagregação por porte de município e por grandes regiões.

A desagregação por porte dos municípios segue o estabelecido pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 - PNAS. Os municípios são divididos em cinco grupos, a saber: Pequeno Porte I (até 20 mil habitantes); Pequeno Porte II (de 20 a 50

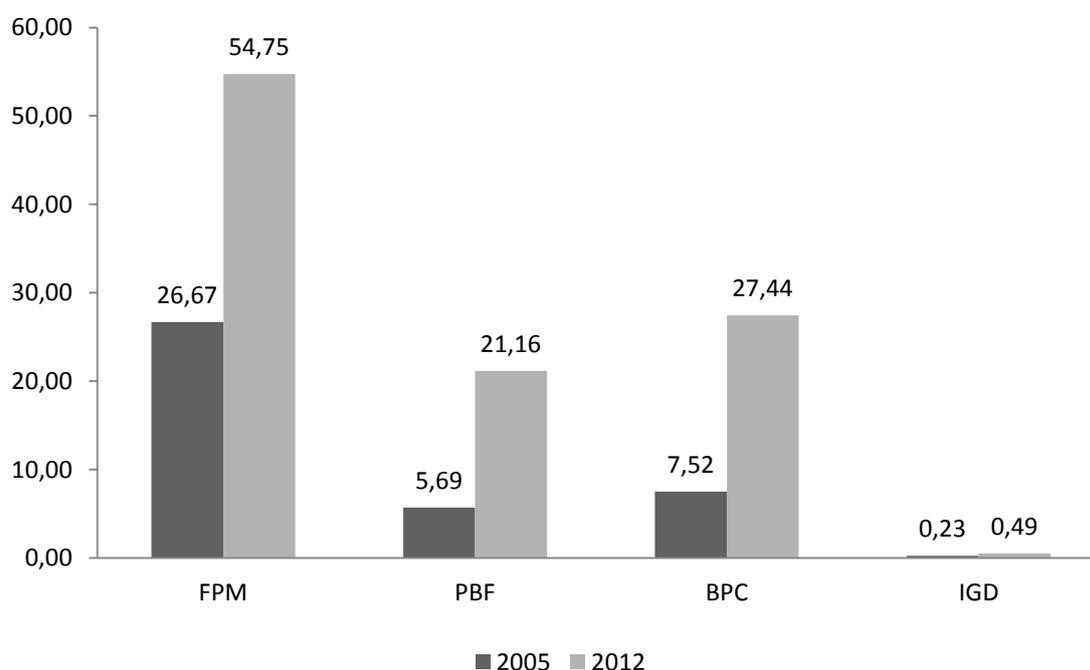
---

<sup>3</sup> <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/datasocial>

mil habitantes); Médio Porte (de 50 a 100 mil habitantes); Grande Porte (de 100 a 900 mil habitantes); e Metrópole (mais de 900 mil habitantes).

O gráfico 1 mostra os valores agregados, para o Brasil, do FPM, PBF, BPC e IGD-M, respectivamente, nos anos de 2005 e 2012. A evolução de todas as transferências foram substanciais entre os dois pontos do tempo. O FPM e o IGD-M dobraram seu montante, contudo, chama atenção a evolução dos repasses do PBF e do BPC, que quadruplicaram no mesmo período.

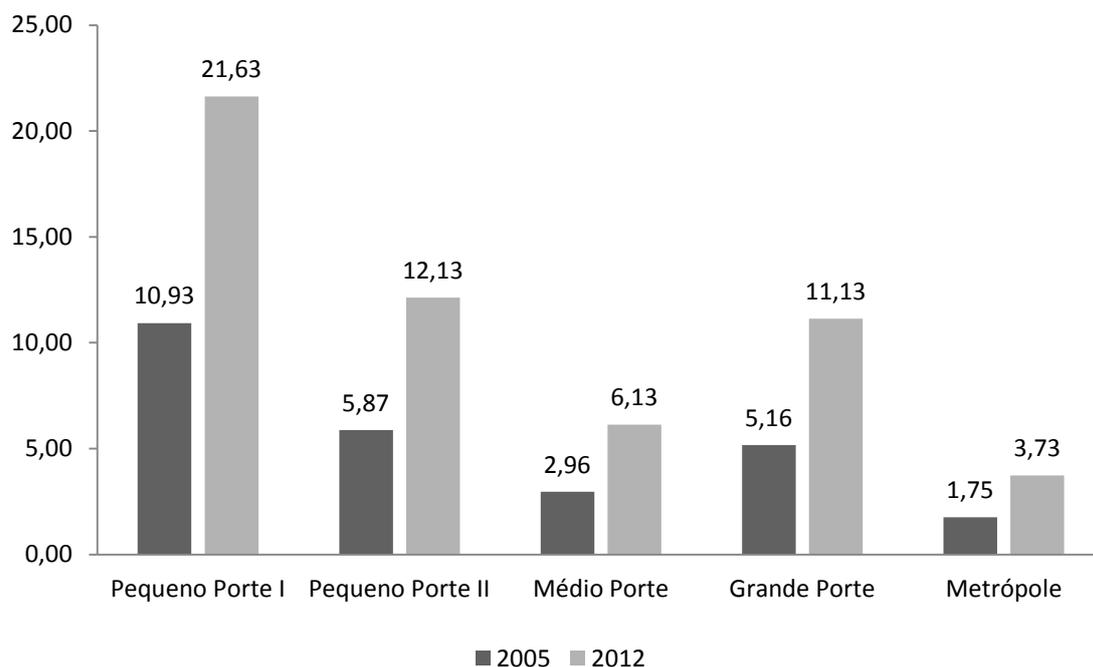
**Gráfico 1** – Valores Nominais das Transferências Federais - Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

Os gráficos de 2 a 5 mostram a evolução das transferências federais desagregadas por porte de municípios. Para todos os portes, os repasses de FPM dobraram no período. É um crescimento considerável, contudo bastante abaixo do crescimento das demais transferências. O gráfico 3 mostra que em 2012 o volume dos repasses do Programa Bolsa Família foram entre três e quatro vezes maiores do que em 2005. Em termos de participação relativa, por exemplo, nos municípios de Pequeno Porte I, em 2005 os repasses do PBF equivaliam a cerca de 1/6 dos repasses dos FPM, já em 2012 essa diferença caiu pela metade.

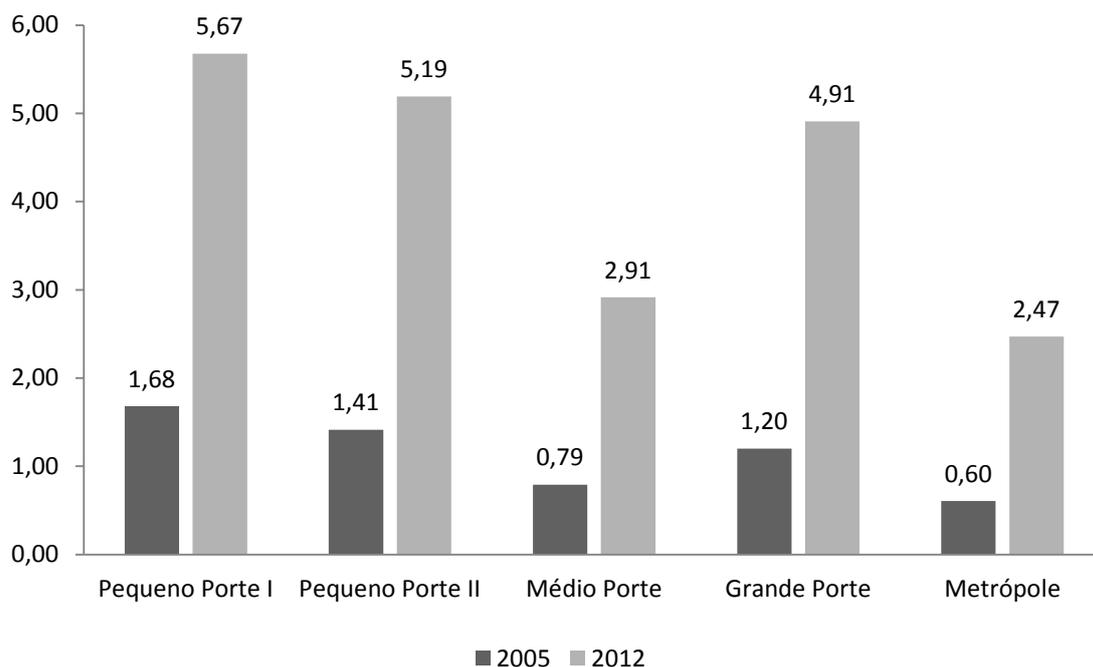
**Gráfico 2** – Evolução dos valores nominais do FPM por porte municipal – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

O crescimento dos repasses do PBF tem uma importância particular para o desenvolvimento socioeconômico. Em que pese à importância do FPM para fazer frente às despesas dos municípios, em especial os de pequeno e médio porte, e na promoção dos serviços públicos, esse é um repasse feito ao Poder Público, ao passo que as transferências do PBF são feitas diretamente para as famílias. Desse modo, o recurso do Bolsa Família aumenta o consumo e o bem-estar direto das famílias e, com isso, aumenta o movimento da economia local e gera efeitos multiplicadores sobre o bem-estar social como um todo (Neri, Vaz e Souza, 2013).

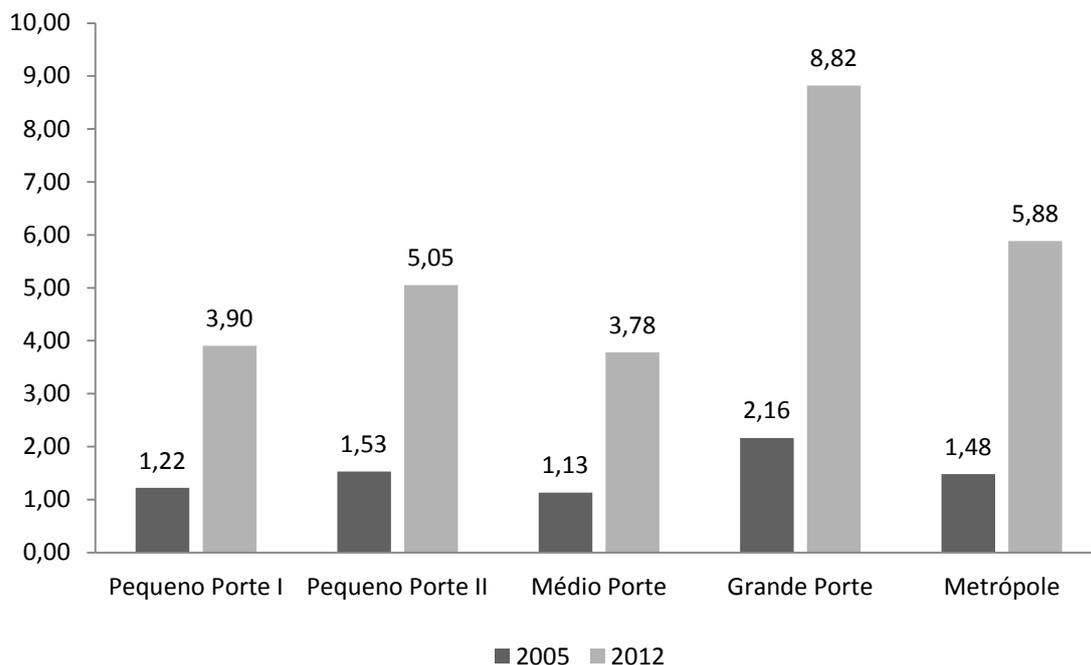
**Gráfico 3** – Evolução dos valores nominais das transferências de renda do PBF por porte municipal – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

Outra transferência federal que também apresentou crescimento expressivo no período foi o Benefício de Prestação Continuada – BPC. O gráfico 4 mostra o aumento entre 2005 e 2012 e a diferença no padrão local de crescimento desse benefício em relação ao PBF. Enquanto o crescimento do PBF foi maior nos municípios de pequeno porte, o BPC cresceu mais nos municípios de médio e grande porte, chegando a ser quatro vezes maior em 2012 do que no período inicial nos municípios de grande porte. Desse modo, o valor dos repasses do PBF nos municípios de pequeno porte supera o valor do BPC, ao passo que nos municípios maiores, o BPC supera o PBF.

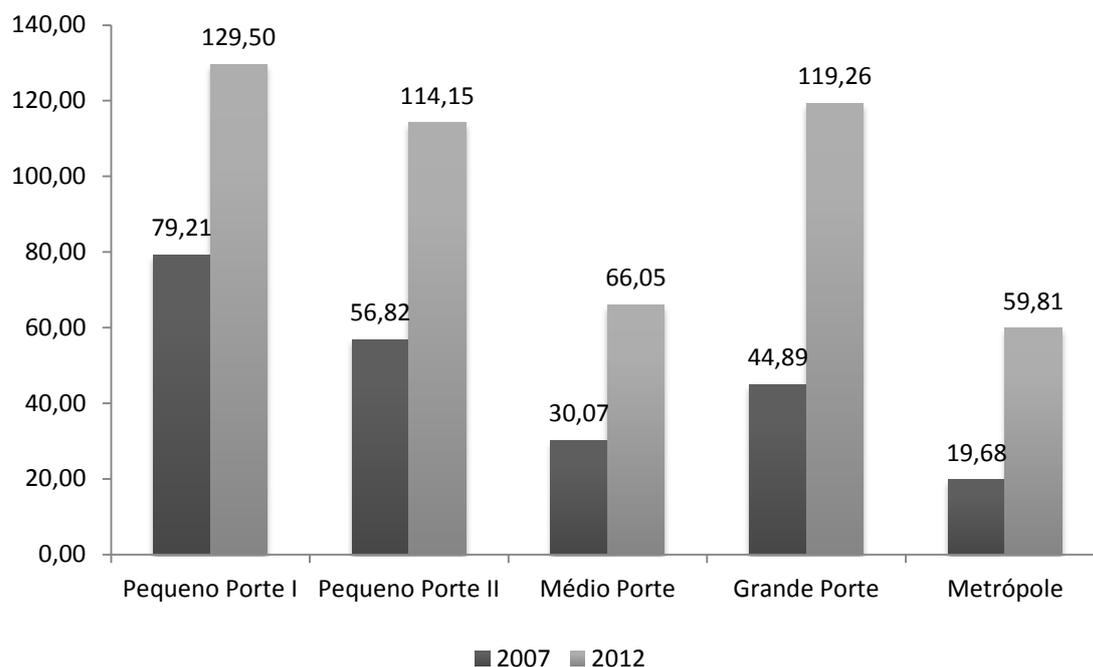
**Gráfico 4** – Evolução dos valores nominais das transferências de renda do BPC por porte municipal – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

A mais recente das transferências, o IGD-M foi instituído em abril de 2006 com o objetivo de auxiliar a gestão do PBF nos municípios. Com o crescimento do número de famílias beneficiárias do PBF, o IGD-M acompanhou essa tendência e também apresentou expressivo crescimento no espaço de cinco anos. Embora os maiores montantes estejam nos municípios de pequeno porte, foram as cidades de grande porte e metrópoles que apresentaram a maior taxa de crescimento no período.

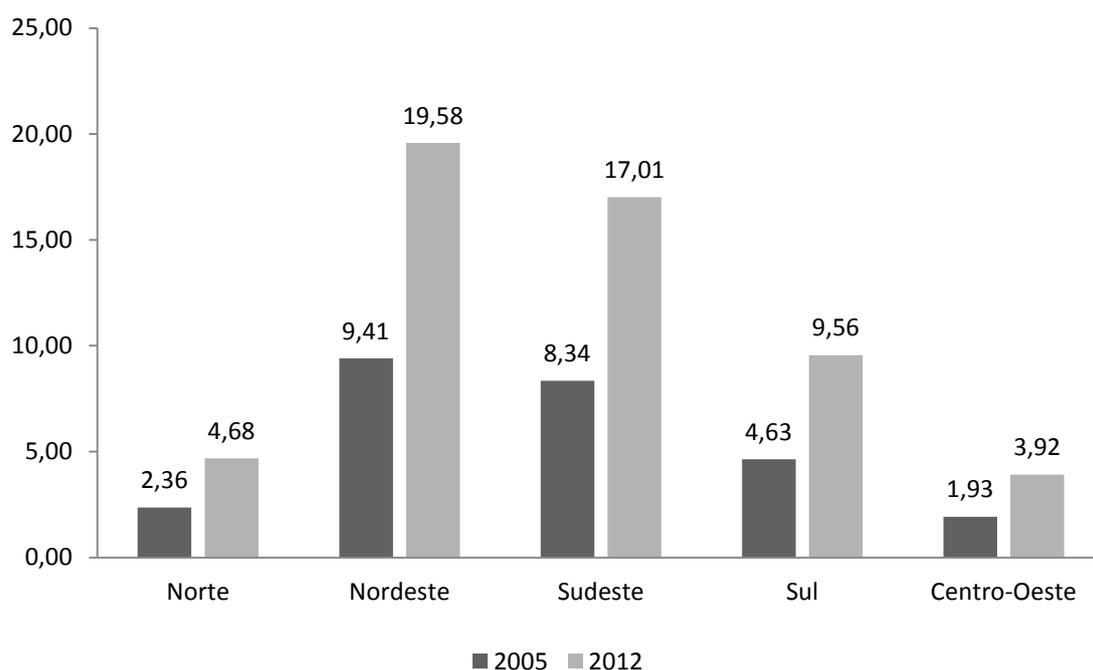
**Gráfico 5** – Evolução dos valores nominais das transferências do IGD-M por porte municipal – Brasil, 2007 e 2012 (em milhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

Comportamento semelhante, na tendência de crescimento dos valores dos repasses, pode ser notado ao desagregar a análise por grandes regiões. O volume do crescimento do FPM (Gráfico 6) foi bastante parecido em todas as regiões, sendo que o volume dos recursos em média dobrou em todas elas. Por outro lado, observa-se um crescimento bem mais elevado dos repasses do PBF, de modo que enquanto os repasses de FPM em média dobraram, os repasses do PBF cresceram de três a cinco vezes no mesmo período.

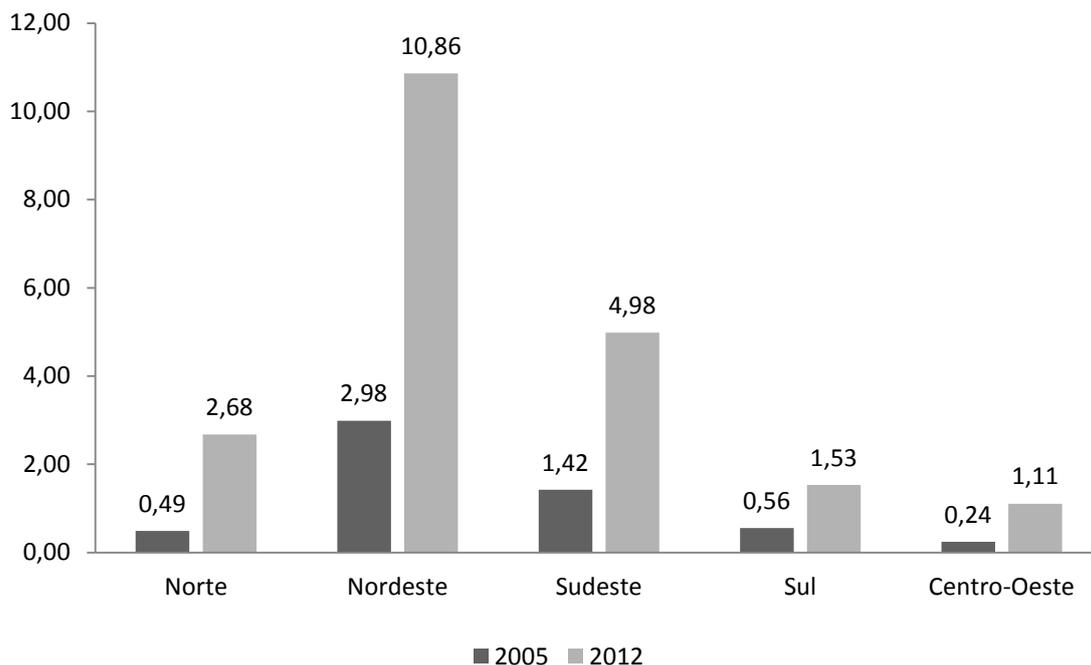
**Gráfico 6** – Evolução dos valores nominais do FPM por grandes regiões – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

De acordo com o gráfico 7, a região que apresentou o maior crescimento no volume de repasses do PBF entre 2005 e 2012 foi a região Norte e o menor crescimento foi na região Sul. Ainda assim, a região que continua recebendo o maior volume de recursos é a região Nordeste, que recebe mais que o dobro da região Sudeste, que é a segunda no volume de repasses.

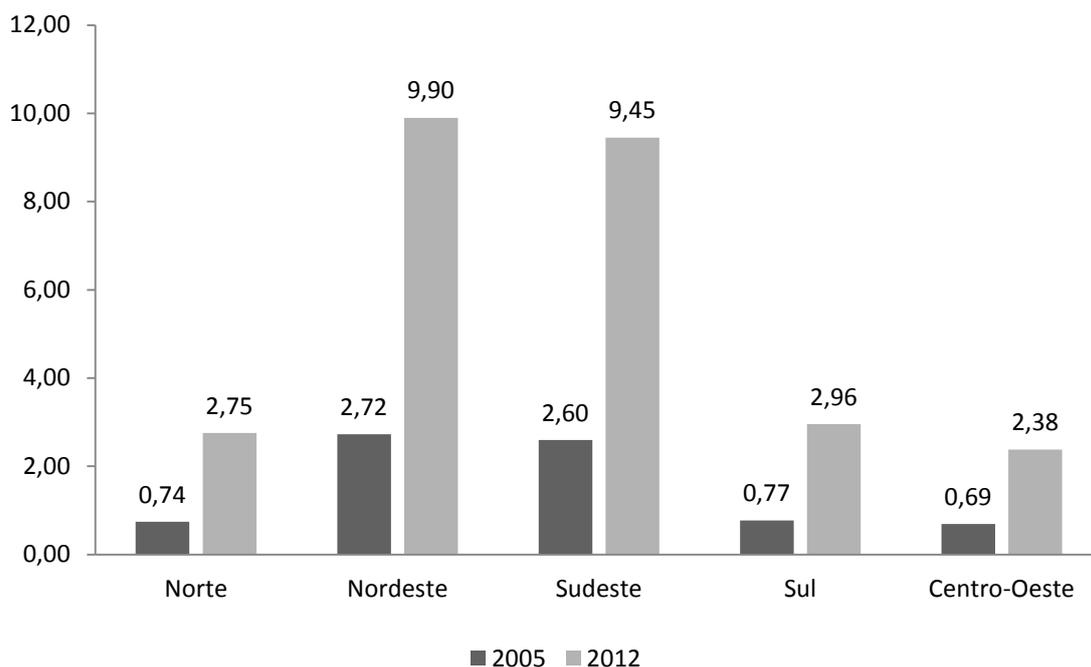
**Gráfico 7** – Evolução dos valores nominais das transferências de renda do PBF por grandes regiões – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

O gráfico 8 mostra a evolução dos repasses dos BPC nas grandes regiões. De modo semelhante ao PBF, estas transferências também apresentaram crescimento expressivo e bastante superior ao crescimento do FPM. Novamente, as regiões que recebem o maior volume de recursos são a região Nordeste, seguida da região Sudeste. Contudo, no que diz respeito ao BPC, o volume de repasses para Sudeste e Nordeste é praticamente o mesmo, enquanto que o volume de repasses do PBF para a região Nordeste é mais que o dobro recebido na região Sudeste.

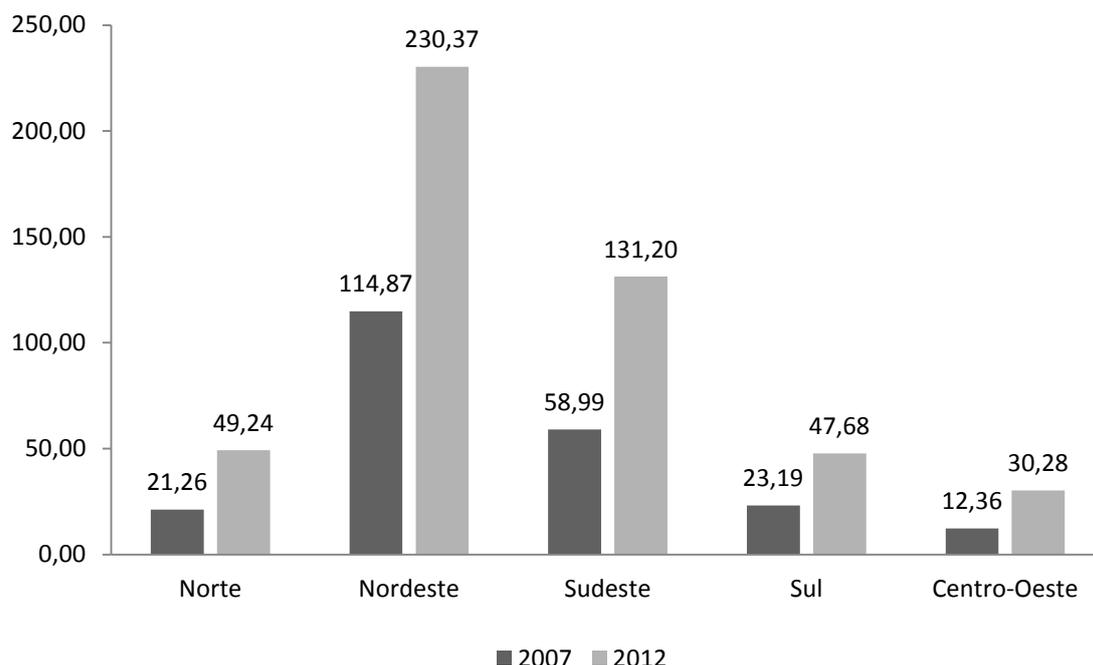
**Gráfico 8** – Evolução dos valores nominais das transferências de renda do BPC por grandes regiões – Brasil, 2005 e 2012 (em bilhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

De forma semelhante ao que se observou na desagregação por porte dos municípios, o IGD-M também apresentou aumento expressivo, seguindo o comportamento de alta dos repasses do PBF. Em média, o volume de recursos dobrou em todas as regiões, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste que apresentaram, respectivamente, um aumento de 131% e 145%.

**Gráfico 9** – Evolução dos valores nominais das transferências do IGD-M por grandes regiões – Brasil, 2007 e 2012 (em milhões de reais)



Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

Abaixo, as tabelas 1 e 2 apresentam o resumo das variações percentuais de todas as transferências federais aqui analisadas, entre os anos de 2005 e 2012, por porte dos municípios e por grandes regiões. A tabela 3 mostra o número de municípios onde o valor das transferências diretas de renda (PBF e BPC) supera o valor do FPM. O aumento é considerável; de 2005 para 2012 subiu de 3 para 62 o número de municípios onde os repasses do Bolsa Família superam o FPM. E quando o valor do Bolsa Família é somado com os repasses do BPC, o número de municípios onde as transferências diretas superam o FPM sobe de 128 para 779, no mesmo período.

**Tabela 1** – Variação percentual das transferências federais entre os 2005 e 2012

Porte	FPM	PBF	BPC	PBF+BPC	IGD
<b>Pequeno Porte I</b>	97,89	237,80	220,04	230,33	63,49
<b>Pequeno Porte II</b>	106,68	267,25	230,61	248,22	100,90
<b>Médio Porte</b>	107,03	268,09	233,22	247,56	119,65
<b>Grande Porte</b>	115,59	308,45	307,54	307,87	165,69
<b>Metrópole</b>	112,84	308,11	297,86	300,84	203,92

Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

**Tabela 2** – Variação percentual das transferências federais entre os anos 2005 e 2012

Região	FPM	PBF	BPC	PBF+BPC	IGD
Norte	98,33	444,83	272,04	341,03	131,57
Nordeste	108,07	264,06	263,33	263,71	100,55
Sudeste	103,89	250,86	263,80	259,23	122,43
Sul	106,30	174,66	284,20	238,23	105,60
Centro-Oeste	103,29	361,12	243,29	273,59	145,04

Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

**Tabela 3** – Evolução da quantidade de municípios onde as transferências diretas de renda do PBF e BPC superam o FPM por porte municipal – Brasil, 2005 e 2012

Porte	PBF>FPM		PBF+BPC>FPM	
	2005	2012	2005	2012
Pequeno Porte I	1	11	4	107
Pequeno Porte II	0	9	22	352
Médio Porte	0	20	51	163
Grande Porte	0	16	42	140
Metrópole	2	6	9	17
Total	3	62	128	779

Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

**Tabela 4** – Evolução da quantidade de municípios onde as transferências diretas de renda do PBF e BPC superam o FPM por grandes regiões – Brasil, 2005 e 2012

Região	PBF>FPM		PBF+BPC>FPM	
	2005	2012	2005	2012
Norte	0	28	23	163
Nordeste	1	23	69	445
Sudeste	2	10	24	103
Sul	0	0	5	24
Centro-Oeste	0	1	7	44
Total	3	62	128	779

Fonte: MDS/SAGI, Data Social. Elaboração própria.

### 3. Considerações finais

Este estudo técnico teve o objetivo de apresentar a evolução dos valores nominais dos repasses das transferências federais para os municípios entre os anos de 2005 e 2012. Especificamente, procurou-se analisar a evolução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M), desagregados por porte dos municípios e por grandes regiões.

Tendo em vista a importância do FPM para o financiamento dos municípios, especialmente aqueles de menor porte e, por outro lado, a importância dos programas de transferência direta de renda tanto para dinâmica econômica dos municípios quanto para superação da extrema pobreza e pobreza, a análise em torno dos números buscou focar na evolução dos valores do PBF e do BPC frente à evolução do FPM.

Em outras palavras, ao analisar a evolução destas transferências, o ponto de destaque fica para o crescimento bastante superior das transferências direta de renda vis-à-vis o crescimento do FPM. Como mostrado nas tabelas 1 e 2, o FPM em média dobrou, entre os anos de 2005 e 2012; isto pode ser observado tanto por porte municipal quanto por grandes regiões. Comportamento semelhante é apresentado pelo IGD-M, que também constitui um recurso transferido às prefeituras.

Ao mesmo tempo, as transferências diretas de renda, tanto as do PBF quanto do BPC, cresceram em média aproximadamente 300%, o que pode ser observado tanto por porte dos municípios quanto por grandes regiões. A região Norte merece destaque por ter apresentado crescimento de mais de 400%, o maior dentre as regiões. Por outro lado, a região Nordeste continua sendo a que recebe o maior volume de recursos em termos absolutos e aumentou sua distância, em volume de recursos recebidos, em relação às demais regiões.

Os números aqui analisados apontam para importância do FPM como fonte de financiamento dos municípios, mas apontam também para o expressivo crescimento e, conseqüentemente, importância das transferências diretas de renda como componente da renda dos municípios. Em que pese o papel dos recursos do FPM para a promoção dos serviços públicos, as transferências do PBF e do BPC promovem um aumento direto de bem-estar às famílias, reduz a desigualdade de renda e estimulam a economia local na medida em que, como a renda é repassada diretamente aos indivíduos, aumenta o consumo local. Além disso, como a frequência escolar e o acompanhamento médico de crianças e gestantes são condições para ser beneficiário do PBF, resultando também na melhoria dos indicadores de educação e saúde.

Por fim, cabe destacar que a forma como estas transferências impactam o desenvolvimento nos municípios é ampla. Embora a comparação de valores de repasses em dois pontos no tempo apontem efeitos positivos sobre diversos fatores,

como o orçamento municipal e aumento do consumo, a identificação destes impactos vai além do escopo deste estudo.

## Referências bibliográficas

Brasil. **Constituição Federal.** 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Duarte, A.; Silva, A. M.; Luz, E.; Geraldo, J. C. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde.** Brasília: Ipea, 2009. Texto para Discussão.

Neri, M.; Vaz, F. M.; Souza, P. H. **Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais.** Em: Campello, T.; Neri, M. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

PNAS, **Plano Nacional de Assistência Social.** Brasília, Setembro de 2004.