

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

PETRA SELAU DA COSTA

**ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Porto Alegre

2019

PETRA SELAU DA COSTA

**ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação em
Administração com Habilitação em Administração
Pública e Social apresentado ao Departamento de
Ciências Administrativas da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul

Orientador: Prof^o. Dr^o. Diogo Joel Demarco

Porto Alegre
2019

PETRA SELAU DA COSTA

**ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS AO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharela em Administração.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em:

Banca examinadora:

Prof.^a. Dr.^a. Luciana Pazini Papi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Pedro de Almeida Costa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Diogo Joel Demarco
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Professor Orientador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha mãe, que todos os dias me incentivou a estudar. Mesmo não tendo concluído seus estudos, sempre soube da importância da educação e fez de tudo para que eu pudesse estar aqui. Se não fosse por todo seu esforço e dedicação durante toda minha vida, com certeza não estaria tendo esta conquista. Agradeço também ao meu pai, irmãs e demais familiares por sempre me incentivarem e ajudarem.

Agradeço ao Bruno, que esteve sempre ao meu lado, me dando forças quando eu queria desistir e sempre me ajudando, seja com palavras de incentivo, risadas ou até mesmo me passando seus conhecimentos em informática para que eu pudesse realizar este trabalho.

Agradeço aos meus amigos, que sempre me apoiaram e compreenderam minha ausência enquanto estive realizando este trabalho. Em especial à Naiara, que foi um dos maiores presentes que esta graduação me deu, uma irmã para toda a vida, para quem eu sempre corri para pedir ajuda ou desabafar durante toda a graduação e especialmente durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço a todos os professores da UFRGS que me ensinaram valiosas lições. Em especial ao professor Diogo, meu orientador, que sempre esteve disposto a me auxiliar, sem ele este trabalho não existiria.

Agradeço ainda a todos que de alguma forma me auxiliaram neste trabalho e na minha trajetória até aqui. Muito obrigada.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar a dependência dos municípios gaúchos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). É sabido que o FPM tem grande importância para as finanças dos municípios brasileiros e, em especial, para os pequenos. Justamente por isso o Rio Grande do Sul é um estado com potencial para este estudo dado que predominam aqui os municípios com até 20 mil habitantes. Quanto a metodologia foi utilizada a pesquisa quantitativa e qualitativa. Foi utilizado um banco de dados com todas as receitas e despesas dos municípios gaúchos nos anos de 2014 e 2017. E com este banco de dados foi criado um índice que apresenta o grau de dependência dos municípios e os classifica em cinco níveis: totalmente dependente, alta dependência, média dependência, baixa dependência e independente. Além disso, este grau foi cruzado com o tamanho populacional dos municípios para compreender o real impacto do tamanho da população na dependência ao FPM. Os principais resultados apontam que existe uma grande parcela dos municípios no nível de alta dependência, a maioria dos municípios está na média dependência e pouquíssimos municípios estão na baixa dependência. Ademais, a população influencia na dependência, sendo os menores municípios os mais dependentes.

Palavras-chave: municípios; finanças públicas; fundo de participação dos municípios.

ABSTRACT

The main objective of this study is to analyze the dependence of the state of Rio Grande do Sul cities to the Municipal Participation Fund (FPM, in Portuguese). It is well known that FPM is of great importance for the finances of Brazilian cities, and especially for small ones. Precisely for this reason the Rio Grande do Sul is a state with potential for this study given that the cities with a population up to 20 thousand inhabitants predominate here. Regarding the methodology, quantitative and qualitative research was used. A database was used with all the revenues and expenses of the cities of Rio Grande do Sul in the years of 2014 and 2017. And with this database an index was created that shows the degree of dependence of the cities and classifies them into five levels: totally dependent, high dependence, medium dependence, low dependence and independent. Moreover, this degree was crossed with the population size of the cities to understand the real impact of population size on dependence on FPM. The main results indicate that there is a large part of the municipalities in the level of high dependence, most of the municipalities are in the average dependence and very few cities are in the low dependence. In addition, the population influences dependence, with the smaller municipalities being more dependent.

Keywords: cities; public finances; Municipal Participation Fund.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação do Federalismo Fiscal brasileiro em 1967 e 1988.....	21
Quadro 2 - Distribuição dos recursos do FPM segundo o critério de distribuição.....	31
Quadro 3 – Tabela Coeficientes FPM	32
Quadro 4 – Classificação dos municípios.....	37
Quadro 5 – Classificação das Receitas e Despesas	38
Quadro 6 – Graus de dependência	39
Quadro 7 – Quantidade de municípios nos graus de dependência	40
Quadro 8 – Valores absolutos FPM e Receitas Correntes.....	59

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Divisão Federativa da Receita Disponível: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2005	18
Figura 2 – Divisão Municipal em 1809	33
Figura 3 – Divisão Municipal em 1990	34
Figura 4 – Divisão Municipal Atual	35
Figura 5 – Mapa da Dependência no RS - 2014.....	43
Figura 6 – Mapa da Dependência no RS - 2017	44

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução administrativa no Rio Grande do Sul.....	35
Gráfico 2 – Municípios até 5.000 habitantes - 2014.....	46
Gráfico 3 – Municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes - 2014	46
Gráfico 4 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes - 2014	47
Gráfico 5 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes - 2014	48
Gráfico 6 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes - 2014	48
Gráfico 7 – Municípios acima de 100.000 habitantes - 2014.....	49
Gráfico 8 – Receitas Correntes x Receitas FPM - todos os municípios - 2014.....	50
Gráfico 9 – Municípios até 5.000 habitantes - 2017.....	51
Gráfico 10 – Municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes - 2017	52
Gráfico 11 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes - 2017	52
Gráfico 12 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes - 2017	53
Gráfico 13 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes - 2017	54
Gráfico 14 – Municípios acima de 100.000 habitantes - 2017.....	55
Gráfico 15 – Receitas Correntes x Receitas FPM - todos os municípios - 2017.....	56

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	HISTÓRICO DO FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL.....	16
2.1	FEDERALISMO BRASILEIRO	16
2.2	FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	19
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	21
2.3.1	COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS	22
3	O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS	27
3.1	FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	27
3.2	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	32
3.2.1	FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	33
3.2.2	TAMANHO DOS MUNICÍPIOS	36
4	ANÁLISE DA DEPÊNDENCIA AOS RECURSOS DO FPM NO RS	38
4.1	GRAU DE DEPENDÊNCIA	39
4.2	ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA NA PERSPECTIVA POPULACIONAL.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 inovou na medida em que reconheceu os municípios como um ente da federação, o que não havia acontecido até então nas constituições anteriores. A partir disso, distribuiu competências comuns entre os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e também competência exclusivas e/ou privativas de cada ente. Entre as competências comuns entre os entes federados elencadas no artigo 23 da Constituição Federal destaca-se:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...]
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. (BRASIL, 1998)

Já as competências privativas dos municípios elencadas na Constituição Federal são as seguintes:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1998)

Dessa maneira, com a promulgação da referida constituição, as responsabilidades públicas passaram a ser descentralizadas entre União, Estados e Municípios. Contudo, essa descentralização das responsabilidades não gerou a descentralização das receitas públicas que devia ter gerado, provocando desequilíbrios no federalismo brasileiro. Conforme Rezende (2007) a autonomia que os estados e municípios conquistaram foi confundida com uma

liberdade para gastar sem a contrapartida de tributar. Dessa maneira, houve desequilíbrios no federalismo fiscal brasileiro.

De acordo com Conti (2001, pag. 42) o federalismo fiscal trata da “análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas”. Além disso, segundo Oates apud Carvalho (2010) o objeto do federalismo fiscal é compreender quais as competências são melhores centralizadas e quais são melhores descentralizadas entre os entes federados, de modo que ele é encarregado da análise das funções de cada nível de governo e a forma de relação entre eles. As transferências constitucionais são um exemplo de relacionamento entre os entes federados, na medida em que a União repassa para os Estados e Municípios recursos para que os mesmos possam dar conta de suas responsabilidades.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma dessas transferências constitucionais. Ele foi regulamentado junto com o Código Tributário Nacional de 1966 e começou a ser distribuído em 1967 (BRASIL, 2013). Na época, o Fundo possuía um critério de distribuição diferente do praticado atualmente, mas já visava a descentralização de receitas e a repartição objetivava o benefício dos municípios de menor porte (REZENDE, 2018).

Resumidamente, os critérios para cálculo do FPM dividem os municípios brasileiros em três classes: capitais, interior e reserva. Às capitais é destinado 10% do valor do Fundo e o cálculo realizado é diretamente proporcional à população da capital e inversamente proporcional à renda per capita destas. Para os 86,4% destinados aos municípios do interior, o cálculo é conforme o tamanho da população, com limites mínimos e máximos que são pré-estabelecidos e diretamente proporcionais a esta população. Já para os 3,6% atribuídos como complementação aos municípios com população entre 142.633 e 156.216 habitantes o critério é diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda do município (BRASIL, 2013).

Desta forma, o FPM representa uma das principais fontes de financiamento dos gastos municipais, pois os tributos municipais principais acabam só tendo potencial de arrecadação em municípios de médio e grande porte, enquanto os pequenos municípios têm nas transferências a sua principal fonte de recursos (MENDES ET AL, 2008). O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e ISS (Imposto Sobre Serviços), por exemplo, não tem grande arrecadação em municípios rurais e de pequeno porte. Isto ocorre em função da má distribuição de renda, que afeta ainda mais os municípios de interior e pelo fato de os

tributos serem mais voltados para atividades urbanas, deixando os municípios predominantemente rurais sem muitas alternativas (BREMAEKER apud TRISTÃO, 2003).

A partir do exposto, entende-se que é necessário compreender melhor a relação de descentralização das receitas, a execução das políticas públicas e o funcionamento do federalismo fiscal. Para tanto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida os municípios gaúchos foram dependentes dos recursos recebidos do Fundo de Participação dos Municípios em 2014 e 2017?

O objetivo geral desta pesquisa é analisar em que medida os municípios gaúchos foram dependentes dos recursos recebidos do Fundo de Participação dos Municípios durante os anos de 2014 e 2017. Para que se possa alcançar o objetivo geral proposto, apresenta-se abaixo os objetivos específicos deste trabalho, quais sejam:

- Descrever as competências dos municípios na oferta de bens e serviços públicos, a luz do que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988;
- Compreender o funcionamento e composição do Fundo de Participação dos Municípios;
- Caracterizar o perfil dos municípios gaúchos;
- Mapear os recursos recebidos por meio do Fundo de Participação dos Municípios durante o período especificado;
- Analisar o grau de dependência dos municípios gaúchos em relação ao FPM.

A escolha deste tema de pesquisa justifica-se, primeiramente, pelas preferências pessoais da acadêmica e interesse na gestão financeira e orçamentária do país e, mais especificamente, no papel da gestão financeira dentro da gestão pública municipal. Tal interesse iniciou-se em uma disciplina da graduação e continuou durante todo o curso.

Em segundo lugar, este estudo se justifica na medida em que não há muitos outros sobre o tema de forma abrangente como este se propõe a ser. Na maioria das vezes busca-se realizar um estudo de caso, apresentando o FPM e sua aplicação em um município específico. Apesar de muito válidos, tais estudos impedem que se possa fazer generalizações e que se possa pensar em soluções aplicáveis a todos no que tange a este tema. Dessa maneira, com este trabalho procura-se ganhar amplitude sobre o tema e explorar o campo a partir de um conjunto maior de municípios, no caso, todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul. A escolha deste estado se deu em função da origem da acadêmica e também por possuir 497 municípios, onde predominam os com até 20 mil habitantes, o que faz com que haja bastante potencial para estudos sobre o impacto do FPM nestes.

Por fim, essa temática tem grande importância na agenda pública brasileira. Os municípios consideram as transferências constitucionais um mecanismo imprescindível para conseguir arrecadar recursos e colocar em prática as políticas públicas que são de sua responsabilidade e estão previstas na Constituição Federal em vigência. Por meio de associações como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), no nível federal, e a FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul) no nível estadual, os municípios defendem a manutenção e a necessidade das transferências para o funcionamento da gestão pública municipal. Além disso, o debate acerca deste tema mostra-se bastante contemporâneo na medida em que jornais de grande circulação e outros meios de comunicação vem apresentando o tema nas mais diversas reportagens.

Para definir-se a metodologia desta pesquisa foram utilizadas três categorias: abordagem, objetivos e procedimento. Para a abordagem foi utilizado conjuntamente a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) a primeira preocupa-se com o aprofundamento da compreensão, independente da questão numérica, já numa pesquisa quantitativa os resultados podem ser quantificados, buscando-se a objetividade. Neste trabalho utilizou este método visto que confeccionou um banco de dados com as informações de recursos recebidos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Ademais, para a obtenção de alguns destes dados e percepções sobre os resultados encontrados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com informantes-chaves do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

Quanto aos objetivos, esta pesquisa trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. A pesquisa exploratória tem como objetivo “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009) e a pesquisa descritiva “pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade” (TRIVIÑOS, 1987 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Entende-se que esta pesquisa utilizou os dois procedimentos na medida em que buscou explorar um campo ainda pouco estudado e também é descritiva, pois se propôs a descrever e compreender a realizada envolvida na sua problemática.

Quanto aos procedimentos, utilizou basicamente pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica trata-se de uma pesquisa feita a partir do levantamento de referências teóricas já apresentadas por outros autores. Já a pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, porém coleta dados de fontes mais diversificadas, como por exemplo,

tabelas estatísticas, revistas, filme e, jornais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009). Considera-se esses dois tipos de pesquisa os principais neste trabalho tendo em vista que foi feito uma análise dos dados de recursos recebidos do Fundo de Participação dos municípios gaúchos, porém esses dados foram obtidos a partir de uma pesquisa documental junto ao TCE-RS.

Para a execução desta pesquisa foi realizada uma conversa no dia 28 de fevereiro de 2019 com um diretor do TCE-RS na qual ele explicou um pouco do trabalho de fiscalização este órgão e como as informações financeiras obtidas junto aos municípios são analisadas. Além disso, informou que o órgão possuía os dados necessários para a realização desta pesquisa e os mesmos deviam ser solicitados via Lei de Acesso à Informação. Após este primeiro contato com o TCE-RS, no dia 16 de março de 2019 foi feito o pedido dos dados necessários para a pesquisa, solicitou-se as receitas arrecadas por cada um dos municípios do Rio Grande do Sul, nos anos de 2014 e 2017 e as despesas pagas, separadas por função, por cada um dos municípios do Rio Grande do Sul, nos mesmos anos, preferencialmente em formato Excel. No dia 18 de março de 2019 o TCE-RS respondeu por e-mail informando que esses dados estavam disponíveis para download no portal da transparência do referido órgão. Dessa maneira, os dados, em formato Excel, foram baixados diretamente do portal de dados abertos do TCE-RS no mesmo dia. Optou-se por utilizar duas planilhas de dados – Balancete de receitas consolidado 2014 e Balancete de receitas consolidado 2017. Cada uma destas planilhas veio com a informação de todos os municípios para o ano referido, na planilha de receitas referente a 2014, por exemplo, havia 244.566 linhas de dados e 22 colunas, totalizando mais de 5 milhões de células do Excel com dados. Além disso, não havia nenhuma nomenclatura, código ou dado em comum nos municípios, ou seja, em cada município o nome e o código de uma determinada receita era diferente (para o Excel qualquer ponto, vírgula ou acento torna a palavra ou frase diferente, por isso, FPM, Fundo de participação dos municípios e fundo de participacao dos municipios são três itens distintos, por exemplo) de maneira que não havia como realizar um simples filtro nos dados necessários para esta pesquisa. O desafio inicial foi padronizar as nomenclaturas em todos os municípios para somente após isto fazer os filtros necessários. Após a realização dos devidos filtros foi feita a análise dos dados e gerado os gráficos e informações que estão aqui apresentados.

Com as principais análises realizadas foram feitas duas entrevistas – uma na Confederação Nacional de Municípios (CNM) e outra na Associação Brasileira de Municípios (ABM) com um representante de cada um destes órgãos objetivando compreender as opiniões dos mesmos em relação aos achados desta pesquisa. Ambas as entrevistas foram realizadas

durante o mês de junho de 2019, uma presencialmente na sede CNM em Porto Alegre e outra via telefone com o representante da ABM de São Paulo.

Cabe esclarecer algumas razões pelas quais foram escolhidos os anos de 2014 e de 2017 como recorte temporal desta pesquisa. Primeiramente esta escolha foi feita buscando perceber se a crise fiscal e econômica enfrentada pelo país desde 2014 tem algum impacto no FPM, ou seja, se houveram redução de recursos em função da crise. E, em segundo lugar, o ano de 2017 é o mais recente em termos de disponibilidade de dados para análise e o ano de 2014 pode-se considerar o último antes das políticas fiscais/econômicas mais austeras, então optou-se por utilizá-los.

Por fim, este trabalho está organizado em cinco capítulos. Este primeiro de introdução, o segundo com a revisão teórica, o terceiro apresenta o objeto de estudo, o quarto com as principais análises e o quinto com as considerações finais.

2 HISTÓRICO DO FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL

Na revisão teórica a seguir inicialmente será apresentado o federalismo brasileiro, com um breve histórico de como o mesmo é tratado nas constituições federais brasileiras. Em seguida se apresentará o federalismo fiscal brasileiro e as políticas públicas na constituição vigente. Por fim serão apresentadas as competências municipais.

2.1 FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo e o presidencialismo são as instituições centrais que regem a organização do Estado brasileiro. Os mesmos representam o que se chama de matriz vertical (federalismo) e horizontal (presidencialismo) do Estado. O federalismo, especificamente, representa a distribuição das competências exclusivas, a hierarquia entre as competências concorrentes e a coordenação entre as competências comuns dos entes federados (LASSANCE, 2012). A partir disso, e para compreender o funcionamento do federalismo brasileiro na atualidade, faz-se necessário entender o caminho que o mesmo percorreu até o presente momento. Para isso, resgata-se brevemente as antigas constituições brasileiras e seu papel dentro do federalismo até a chegada da constituição em vigência.

A primeira Constituição brasileira foi promulgada em 1824, quando o país ainda era império e o Estado uma monarquia. Foi delegado às províncias poderes administrativos, mas elas ainda não tinham qualquer autonomia política. No entanto, essa delegação de poderes administrativos foi vista como um caminho para a futura federação. Quando a Constituição de 1891 foi promulgada o país acabava de se tornar uma República Presidencialista com Estado Federado. Nessa constituição os recursos foram dirigidos para alguns estados, mas ainda não existindo uma relação entre os entes federativos (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1934, promulgada durante a Era Vargas, expandiu a relação entre os entes na medida em que autorizou o governo federal a conceder recursos e assistência aos entes subnacionais. Os municípios puderam arrecadar recursos próprios e receber uma parcela de um imposto estadual. Já a Constituição de 1937, promulgada após o golpe de Vargas, fechou o Congresso Nacional e substituiu os governadores eleitos por interventores. Os entes subnacionais perderam receitas para a esfera federal e os governos estaduais perderam a autonomia de legislar sobre as relações fiscais entre os estados. Dessa maneira, os desequilíbrios financeiros entre os estados aumentaram (SOUZA, 2005).

A Constituição de 1946 marcou o período pós Era Vargas e trouxe mais autonomia político-administrativa aos entes federados. Adotou o primeiro mecanismo de transferência da União para os municípios, com o objetivo de diminuir os desequilíbrios fiscais. Contudo, o critério de transferência era simplesmente dividir o recurso pelo número de municípios existentes, sem previsão de nenhum mecanismo de equalização fiscal (SOUZA, 2005).

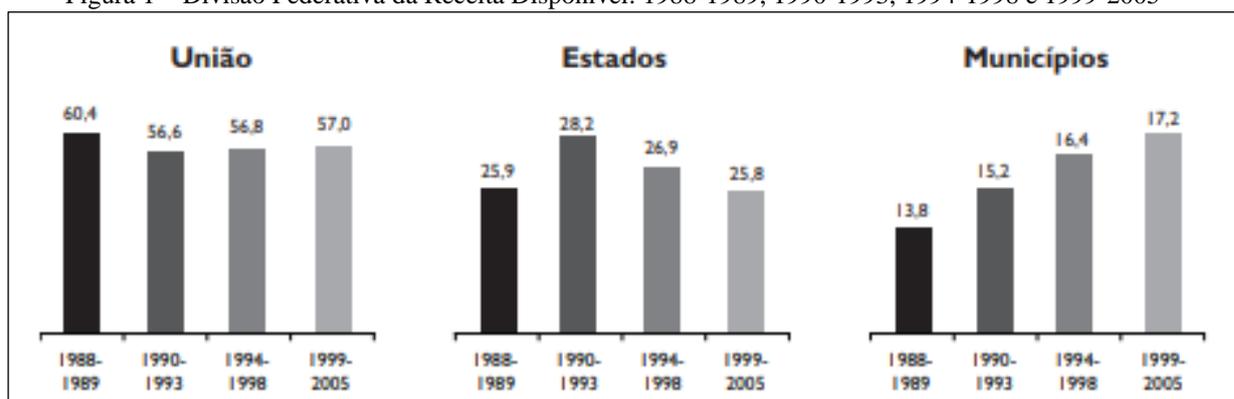
A Constituição de 1967 foi promulgada durante a ditadura militar. Junto com a Reforma Tributária de 1966, esta constituição centralizou na esfera federal o poder político e tributário, mas também apresentou o primeiro sistema de transferências intergovernamentais de recursos, por meio dos fundos de participação. Além disso, os governos subnacionais foram legitimadores do regime militar o que colaborou para a sua longa duração (SOUZA, 2005).

Com a redemocratização a temática da descentralização política, administrativa e fiscal e de uma restauração do federalismo, visando melhorar os serviços públicos e diminuir as desigualdades sociais voltaram a pauta e foram apresentadas na Constituição de 1988 (ARRETCHE, 2002; ABRUCIO, 2010). Durante a criação da constituição os grupos mais influentes eram os liderados por prefeitos e governadores, que pediam, entre outras coisas, a descentralização financeira (SOUZA, 2001).

Esse pedido foi atendido na Constituição Federal na medida em que a participação do governo federal nas receitas públicas diminuiu e foram aumentadas as receitas subnacionais (ARRETCHE, 2002). Esse aumento se deu basicamente de duas formas: transferências de diversos impostos para os estados, aumentando a base tributária dos mesmos, destacando-se o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), no qual os estados tiveram mais liberdade para determinar os critérios de cobrança; e aumento do percentual de transferências dos impostos federais que compõem os fundos de participação - Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios (SOUZA, 2001).

A seguir apresenta-se uma figura com a evolução da divisão federativa de receitas disponíveis. É possível perceber que a partir de 1988 a participação da União nas receitas públicas diminuiu e a participação dos municípios cresceu cada vez mais.

Figura 1 – Divisão Federativa da Receita Disponível: 1988-1989, 1990-1993, 1994-1998 e 1999-2005



Fonte: (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007)

Ademais, foi na Constituição Federal de 1988 que os municípios foram reconhecidos como entes federados. O país tornou-se então um caso peculiar de federação, com três entes federados: União, Estados e Municípios. Observando-se assim uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios juntamente com uma descentralização de recursos e atribuições (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 conservou alguns mecanismos tributários e políticos para compensar as desigualdades regionais. Como exemplos, cita-se a representação estadual proporcionalmente maior no Congresso Nacional de estados menores e economicamente mais frágeis e o sistema tributário que foi desenhado visando o menor desequilíbrio horizontal e vertical dos recursos públicos por meio da redistribuição dos impostos das regiões economicamente mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. (SOUZA, 2005). Entretanto, esta constituição divergiu em alguns aspectos do que vinha sendo apresentado nas constituições anteriores. Segundo Souza (2005), as principais questões de contrastes em relação a constituições anteriores foram:

- (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e sociais sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. (SOUZA, 2005, p. 110)

Essas três questões podem ser consideradas um marco importante para a Constituição Federal de 1988, pois, além de certa forma serem inovações, são questões que na época eram muito demandadas, tanto pela sociedade civil, como a universalização de alguns serviços

sociais, quanto por grupos dos entes subnacionais, como prefeitos e governadores, que pressionavam a constituinte para a descentralização financeira.

Todavia, ainda que tenha trazido os mecanismos aqui citados para fortalecimento dos entes subnacional, a constituição manteve a maior parte do poder de legislar com a União, limitando os demais entes na adoção de políticas públicas próprias. Esta é mais uma característica peculiar do federalismo brasileiro, pois as matérias que são de competência concorrente da União com os Estados, dependem unicamente de legislação federal (SOUZA, 2001).

Assim, conforme Souza (2001) para compreender o federalismo após a redemocratização é preciso compreender duas tendências: a primeira de que existem novos papéis entre os níveis de governo que transformaram a condução das políticas públicas, colocando desafios no federalismo devido à “importância das esferas subnacionais no programa de ajuste fiscal [...] e à capacidade dos governos subnacionais de proverem serviços sociais” (SOUZA, 2001); e a segunda é que a descentralização política e financeira transferiu uma parte do poder da União para os Estados e Municípios, aumentando o papel das elites políticas subnacionais. Além disso, o Congresso Nacional também ficou fortalecido surgindo uma nova convergência de forças como consequência da descentralização e do federalismo fortalecido. Essa nova convergência é frisada pelo poder fragmentado que acaba afetando diretamente o federalismo.

2.2 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Outro aspecto central do regime federativo é o chamado federalismo fiscal. Trata-se da questão da repartição dos recursos fiscais entre os entes federados de maneira que os mesmos tenham recursos compatíveis com as suas responsabilidades. Conforme Rezende (2010)

O equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. Nesses casos, a concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais. Depende, ainda, de soluções específicas para evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas não disponham de iguais oportunidades de ascensão social (REZENDE, 2010, p. 69).

O federalismo fiscal brasileiro possui algumas características e peculiaridades que merecem destaque para melhor compreensão dos seus problemas. De acordo com Rezende

(1995) há dois aspectos fundamentais que são as grandes disparidades regionais e a tradição municipalista do Brasil. Nos regimes federativos é papel da União empregar esforços para diminuir as disparidades regionais de desenvolvimento, sendo que o sistema tributário tem um papel importante na política de desenvolvimento regional brasileira. Porém, muitas vezes as demandas por autonomia tributária dos entes subnacionais mais desenvolvidos divergem com as pressões por aumento das transferências compensatórias necessárias aos entes subnacionais com menor desenvolvimento. A tradição municipalista fez com que os municípios fossem reconhecidos como entes federados, as consequências disso para o federalismo fiscal foram as diversas competências impostas aos municípios e as transferências compensatórias parecidas com as dos estados. Ainda conforme Rezende (1995)

“a relativa independência dos municípios em relação ao poder público estatal, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional” (REZENDE, 1995; pag. 07).

Os desequilíbrios verticais tratam-se de um efeito da centralização dos recursos e do poder no governo federal, ou seja, os desequilíbrios entre os entes da federação. Já os desequilíbrios horizontais são os problemas na repartição da capacidade fiscal de cada unidade que compõe os estados e municípios, ou seja, os desequilíbrios entre estados e municípios entre si (REZENDE, 2018).

Além desses dois aspectos, o elemento político também é importante para compreender o federalismo fiscal brasileiro. A reforma fiscal de 1967, durante o regime militar, trouxe uma concentração das competências tributárias à União e, ao mesmo tempo, instituiu um mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas. O objetivo dessa centralização tributária era ter o apoio político de estados e municípios mais pobres, por meio da aplicação direta de recursos do orçamento federal nessas localidades. Já a reforma fiscal de 1988 reduziu a competência tributária federal e ampliou as transferências intergovernamentais, não alterando a aparência do sistema fiscal brasileiro. Os limites e a natureza da descentralização tributária foram traçados pelos que se beneficiaram do sistema criado em 1967, pelo fato de terem a maioria no Congresso Nacional, não só alcançaram seus objetivos, como também ampliaram bastante os ganhos obtidos anteriormente (REZENDE, 1995). No quadro a seguir é possível perceber as mudanças nas competências tributárias e nas transferências intergovernamentais ocorridas com as duas reformas fiscais.

Quadro 1 – Comparação do Federalismo Fiscal brasileiro em 1967 e 1988

Competências tributárias		Transferências intergovernamentais e partilhas de receitas	
1967	1988	1967	1988
UNIÃO			
Renda — IR	Renda	Fundo de participação dos estados (10% do IR + IPI)	Fundo de participação dos estados (21, 5% do IR + IPI)
Produção industrial — IPI	Produção industrial	Fundo de participação dos municípios (10% do IR + IPI)	Fundo de participação dos municípios (22,5% do IR + IPI)
Combustíveis e lubrificantes	—		
Energia elétrica	—		
Transporte e telecomunicações	—		
Minerais — IVM	—		
Operações financeiras	Operações financeiras	40% do IUCI, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, Distrito Federal e municípios.	Fundo de ressarcimento das exportações (10% do IPI)*
Importação	Importação		
Exportação	Exportação		
Propriedade rural — ITR	Propriedade rural	Receita do ITR atribuída aos municípios	Receita do ITR atribuída aos municípios
	Grandes fortunas		
	Lucro (contrib. social)		
	Faturamento (contrib. social)		Fundos de desenvolvimento regional (NE, N e CO) — 3% da receita do IR + IPI
ESTADOS			
Circulação de mercadorias — ICMS	Circulação de mercadorias e serviços — ICMS		
Transmissão de propriedade imobiliária	Transmissão de propriedade imobiliária "causa-mortis"	20% do ICM atribuído aos municípios	25% do ICMS atribuído aos municípios
	Propriedade de veículos — IPVA		50% do IPVA atribuído aos municípios
	Adicional do IR federal		
MUNICÍPIOS			
Prestação de serviços	Prestação de serviços		
Propriedade imobiliária urbana	Propriedade imobiliária urbana		
	Vendas a varejo de combustíveis		
	Transmissão de propriedade imobiliária "intervivos"		

Fonte: REZENDE, 1995, p. 8

A partir do quadro acima é possível perceber as mudanças no federalismo fiscal brasileiro e as implicações que tais mudanças trazem sobre a realidade atual. A seguir apresenta-se as políticas públicas e as competências municipais dentro do federalismo brasileiro e a forma como se dá o financiamento das respectivas competências.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Além de compreender o papel do federalismo na Constituição Federal de 1988 faz-se necessário entender como as políticas públicas passaram a ser organizadas a partir desta constituição. Segundo Abrucio (2010) há cinco pilares que sustentam as políticas públicas na constituição vigente: busca da universalização das políticas visando a garantia plena dos direitos sociais; democratização da gestão estatal tanto na participação no plano deliberativo quanto no controle do poder público; profissionalização da burocracia através de concursos e carreiras públicas; descentralização, principalmente a favor da municipalização das políticas; e interdependência federativa, por meio de medidas de combate à desigualdade e preocupação com a cooperação intergovernamental. Estes dois últimos pilares, em especial, fazem parte da dinâmica federativa construída a partir da Constituição Federal de 1988. Como já apresentado, uma das principais bandeiras do federalismo nesta constituição foi a da descentralização e principalmente a municipalização. Conforme Abrucio (2010)

A visão descentralizadora teve efeitos positivos no campo das políticas públicas. Inovações foram criadas por várias municipalidades nas mais diversas áreas governamentais [...] a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais. [...] Só que os resultados da municipalização das políticas foram bastante díspares, pois resultados negativos também foram produzidos. Entre estes, destacam-se a dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes. A disparidade de resultados está vinculada, em boa medida, à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. É possível dizer que a desigualdade intermunicipal é ainda maior do que a macrorregional. A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas (ABRUCIO, 2010, p.44-45).

A partir do exposto pelo autor é possível compreender que, apesar de a constituição trazer a municipalização e descentralização, que eram bandeiras da sociedade civil, essa descentralização acabou trazendo diversos problemas para os municípios. Ainda que a constituição tenha apresentado mecanismos para reduzir as desigualdades entre os entes, principalmente na questão financeira, isto não foi o suficiente para garantir a qualidade da descentralização em função da baixa capacidade administrativa local, má destruição dos recursos municipais e dificuldade de cooperação e parceria entre os entes subnacionais (ABRUCIO, 2010).

2.3.1 Competências Municipais

A Constituição Federal de 1988, além de ter aumentado a competência tributária dos municípios, aumentou também as responsabilidades públicas dos mesmos. Essas responsabilidades se traduzem em competências, que são fundamentalmente o poder atuar, promover políticas e administrar recursos públicos dentro de uma determinada área, divididas entre os entes da federação. A Constituição Federal entre artigos 25 e 31 apresenta as competências de cada uma das esferas, sendo que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais especificam as competências nos estados e municípios, respectivamente (TEIXEIRA, 2018).

Existem no federalismo brasileiro três tipos de competências: exclusivas ou privativas, comuns e concorrentes. As competências exclusivas/privativas são as que somente a esfera competente pode exercê-la. Nos municípios, as competências privativas são as de interesse local como: educação infantil, limpeza urbana, alvarás de funcionamento, estacionamentos, plano diretor, feiras livres, entre outras. Já as competências comuns são competências que mais de uma esfera pode exercer, geralmente são áreas que há necessidade de cooperação entre as esferas, como, por exemplo, a políticas ambiental, que é de competência da União, dos Estados e dos Municípios, que devem atuar em conjunto para proteger o meio ambiente. E as competências concorrentes referem-se a temas que a União estabelece normas gerais e as demais esferas suplementam, adaptando as normas às peculiaridades regionais (TEIXEIRA, 2018).

As competências municipais estão elencadas no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e podem ser agrupadas em cinco grandes grupos: legislativa, tributária, financeira, administrativa e políticas públicas. A competência legislativa está no inciso I e II da referida Constituição e diz que o município tem o poder de legislar sobre os assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A competência tributária, presente no inciso III, informa que o município pode instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, obrigando-se a prestar contas. Ainda que o município possa definir as alíquotas, isenções, incentivos, entre outros, ele não pode criar novos impostos (TEIXEIRA, 2018).

A competência financeira refere-se à gestão dos recursos públicos. Relaciona-se com a competência tributária, mas é mais do que gerir as receitas públicas municipais, refere-se a gerir também as despesas e investimentos. É competência do município fazer o seu processo orçamentário por meio do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A competência administrativa refere-se ao poder que o município tem de administrar de forma autônoma seus bens e serviços. O município pode, por exemplo, adquirir bens, equipamentos, fazer a concessão de serviços públicos e utilizar o poder de polícia para cumprimento de leis. Essas atividades fazem parte da competência administrativa que o município possui (TEIXEIRA, 2018).

Além das quatro políticas citadas acima, o município tem a competência de elaborar e executar políticas públicas. As principais áreas de atuação dos municípios são: educação, saúde, mobilidade, meio ambiente e habitação. Abaixo detalha-se as competências em cada uma dessas áreas.

Conforme o inciso VI do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”, para isso o mesmo deve obedecer a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e ao Plano Nacional de Educação. Já no inciso VII do artigo 30 da Constituição Federal é apresentado que compete aos municípios prestar serviços de atendimento à saúde da população, também em cooperação as demais esferas. As competências específicas dos municípios nesta área foram regulamentadas pela Lei 8.080 de 1990 que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), dentre elas, destaca-se: o ato de vacinar a população, tratamento pré-natal, consultas médicas com clínico geral e enfermagem, teste do pezinho para recém-nascidos e transporte de pacientes para encaminhamentos de média e alta complexidade (PIMENTA, 2017).

Quanto a mobilidade, o artigo 30 da constituição cita o transporte coletivo e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) determina que os municípios planejem e executem a política do setor. Entre as competências municipais elencadas na PNMU cita-se: planejar e executar a política de mobilidade urbana e organizar e prestar os serviços de transporte público coletivo; promover o desenvolvimento das instituições do setor. Quanto ao meio ambiente, o inciso VI do artigo 23 da Constituição Federal define como competência comum entre as esferas proteger o meio ambiente e combater a poluição. Dentro dessa área há a Política Nacional de Resíduos Sólidos elaborada em 2010, que determinou que os municípios elaborassem um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos visando, entre outras ações, a eliminação de lixões a céu aberto e a correta destinação dos resíduos. Além disso, o Plano Nacional de Saneamento Básico, criado em 2007, instituiu a Política Municipal de Saneamento Básico determinando as competências municipais nessa área, entre elas: prestar, diretamente ou via concessão a empresas privadas, os serviços de saneamento básico, coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários; elaborar os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), que são os estudos financeiros para prestação do serviço e definição das tarifas (PIMENTA, 2017).

No que se refere a habitação, o inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal define como competência comum entre as esferas promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais. Dentro dessa política pública, cita-se o programa Minha Casa Minha Vida criado pelo governo federal para construção de moradias populares. Nele, os municípios têm algumas responsabilidades como: doação de terrenos em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa, implementação de

medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social (PIMENTA, 2017).

Para financiar todas as competências aqui apresentadas, os municípios têm algumas maneiras de obtenção de receitas. As duas principais são as receitas próprias e as receitas advindas de transferências constitucionais. A receita tributária refere-se aos tributos que são de competência dos municípios arrecadarem, que, atualmente, são os seguintes:

- IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano;
- ISS: Imposto sobre Serviço;
- ITBI: Imposto de Transmissão de Bens Imóveis;
- Taxas;
- Contribuição de Melhoria.

Nas transferências constitucionais os municípios recebem uma parcela dos valores arrecadados pelos Estados e União em tributos de competência exclusiva destes entes. Os tributos estaduais que são transferidos para os municípios são o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores). Já os tributos de competências da União transferidos para os municípios são o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). A distribuição desses recursos ao município é feita por meio de normas e critérios próprios, previstos na Constituição Federal ou em leis específicas (GONÇALVES, 2013).

Além dessas duas formas de financiamento de suas competências, os municípios ainda contam com alguns outros mecanismos não previstos na Constituição Federal, como as transferências voluntárias, as transferências negociadas, a compensação financeira, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços e outras receitas correntes. As transferências voluntárias são recursos que o município recebe de outro ente da federação em função de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não tenha determinação legal. As transferências negociadas são recursos negociados com outras entidades governamentais ou privadas, por meio de convênio. A compensação financeira é uma indenização que o município recebe pela exploração de recursos naturais em seu território, como petróleo e recursos hídricos, por exemplo. A receita patrimonial ocorre quando o município explora economicamente os seus bens móveis e imóveis, podendo provir de participação societária, de aplicações do excesso de caixa no mercado financeiro, em títulos da dívida pública, aluguéis e arrendamentos de imóveis e outros. As receitas agropecuária e

industrial ocorrem quando o município tem algum tipo de atuação nessas áreas, como venda de produção vegetal ou indústria. A receita de serviços são os preços ou tarifas cobradas pela prestação de serviços à comunidade. E as outras receitas correntes são receitas advindas de multas e penalidades administrativas ou decorrentes de fiscalização (GONÇALVES, 2013).

3 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS

Abaixo apresenta-se a descrição dos objetos deste trabalho que, essencialmente, são o Fundo de Participação dos Municípios – já brevemente explicado em seções anteriores, mas aqui com um maior detalhamento de sua evolução, composição e critérios de classificação – e os municípios do Rio Grande do Sul em si – onde pretende-se caracterizar de maneira mais abrangente os mesmos, destacando-se algumas particularidades deste Estado.

3.1 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um instrumento de política fiscal federativa, que tem o objetivo de suplementar os orçamentos dos municípios, visando a estabilidade, compensação e redistribuição dos recursos para esses entes. O papel fundamental do FPM é promover o equilíbrio socioeconômico dos municípios (VELOSO, 2008).

O FPM é uma transferência constitucional¹, ou seja, a Constituição prevê a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os municípios, neste caso parcela das receitas federais arrecadadas pela União é transferida para os municípios da federação brasileira. O valor transferido é arrecadado através do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Tal fundo é a segunda maior categoria de transferência, perdendo apenas para o repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) dos estados para os municípios (MENDES ET AL, 2008).

O FPM foi criado em 1965 por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que determinava que 20% do produto da arrecadação do Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) fosse repassado ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (10%)

¹ As principais transferências constitucionais nessa categoria são os denominados Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), constituídos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI). Outros tributos arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados são o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis (CIDE-Combustíveis) e o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro).

Fonte: Tesouro Nacional, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais>

e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (10%). A regulamentação desses fundos aconteceu por meio da Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, estabelecendo que o critério de distribuição do FPM se daria de forma que cada município receberia um coeficiente individual de participação, segundo faixas populacionais. A Constituição de 1967 ratificou as disposições desta lei e em seguida o Ato Complementar nº 35 de 28 de fevereiro de 1967 dividiu os recursos do FPM, sendo 10% para os municípios das capitais dos estados e 90% aos demais municípios. Além disso, nas capitais o coeficiente individual de participação seria formado pelo fator da população e pelo fator do inverso da renda per capita do respectivo estado. O percentual de participação do FPM sofreu inúmeras modificações ao longo do tempo até a Constituição de 1988, que definiu que o percentual de 22,5% do produto da arrecadação do IR e IPI seria destinado a este fundo, valor este que vigora até a atualidade (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

Em 27 de agosto de 1981 houve uma mudança estrutural no FPM, foi editado o Decreto Lei nº 1.881 que criou mais uma categoria de municípios, chamada de “reserva”, para aqueles que tivessem população superior a 156.217 habitantes. Ficando uma distribuição de 10% do total dos recursos para as capitais, 3,6% para a reserva e 86,4% para o interior. Além disso, os municípios desta categoria continuariam recebendo a parcela distribuída aos municípios não capitais.

A distribuição dos recursos da reserva entre os municípios seria feita a partir de coeficientes individuais de participação que, segundo o que acontecia para as capitais, resultaria do produto dos fatores representativos da população e do inverso da renda per capita do respectivo estado. A partir da Constituição Federal de 1988 ao menos 47% dos recursos arrecadados pelo IR e pelo IPI passaram a ser destinados aos fundos dos estados e municípios. A partir da Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988, definiu-se que as previsões do número de habitantes e, conseqüentemente, dos coeficientes atribuídos aos municípios, a partir de 1989, passariam a ser anuais, com base nos dados oficiais da população produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A Lei nº 62, de 28 de dezembro de 1989, estabeleceu que, no caso do FPM, mantivesse até o exercício de 1991 os critérios de distribuição dos recursos utilizados até então. Essa lei alterou ainda a revisão dos coeficientes individuais da participação, pois no caso da criação e instalação de novos municípios, o surgimento das novas unidades repercutiria somente nos municípios do próprio estado. Essa lei disciplinou também os prazos para entrega dos recursos dos fundos constitucionais (GASPARINI E MIRANDA, 2006).

A Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, após atribuição de novos coeficientes individuais (exceto capitais), instituiu aos que apresentavam redução dos seus coeficientes, a manutenção a partir de 1998, dos coeficientes a eles atribuídos em 1997. Porém, a lei estabelecia que, a partir de 1999, os ganhos adicionais em virtude da manutenção dos coeficientes sofreriam a aplicação de redutor financeiro, no qual o resultado seria redistribuído aos demais municípios da categoria. Com esta aplicação a situação se regularizaria em 2003. A regularização aconteceu de fato somente no exercício que se iniciou em 2008, em consequência da Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001. Por fim, ainda houve o impacto da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Com base na emenda, ao menos 15% dos recursos dos FPM seriam destinados à composição do FUNDEF, o que provocou redução nos recursos a serem repassados. Em 2006 estes mesmos percentuais foram mantidos só agora para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Para compreender os critérios para a distribuição do FPM, é possível destacar que inicialmente o critério utilizado para a repartição do fundo era exclusivamente populacional, aumentando o valor da cota individual conforme aumentava a população do município. Com o passar do tempo esse critério foi sendo alterado, conforme as leis e emendas constitucionais citadas acima. Atualmente, os percentuais individuais de participação dos municípios são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício. O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo IBGE. Estas informações são compostas pela população de cada município e da renda per capita de cada estado. Conforme já mencionado, os municípios brasileiros são divididos três classes com relação ao FPM, sendo 10% do recurso destinado às capitais, 86,4% ao interior e o restante, 3,6% destinado à categoria de Reserva.

Conforme Brasil (2012), os critérios para o cálculo dos coeficientes das capitais se dão através do fator população, que é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais. O fator renda per capita é calculado para cada estado. O coeficiente apurado para cada capital resulta do produto fator população multiplicado por fator renda per capita. O percentual individual de participação de uma capital específica no montante distribuído entre as capitais é obtido dividindo-se o coeficiente apurado para ela pelo somatório dos coeficientes de todas as capitais.

Já os critérios para o cálculo dos coeficientes da reserva se referem aqueles municípios declarados com mais de 142.633 habitantes que, em 2010, representavam cerca de 156 do total de 5.570 municípios brasileiros. O cálculo dos percentuais individuais de participação destes municípios é semelhante ao das capitais, unicamente considerando-se outra base de cálculo. Sendo assim, o fator população é obtido fazendo-se inicialmente a relação entre a população do município específico e a soma das populações de todos os municípios da reserva. O fator renda per capita é calculado por estado, o conjunto de municípios da reserva pertencente a um mesmo estado terão este fator com valores iguais.

Os critérios para o cálculo dos coeficientes do interior, ou seja, aqueles que não são capitais, sendo que os da reserva também participam cumulativamente deste critério, se dão através da norma legal vigente, Decreto Lei nº 1.881 de 27 de agosto de 1966, ratificado pela Lei Complementar nº 62 de 28 de dezembro de 1989. Estes documentos possuem duas tabelas, uma de percentuais de participação dos estados no FPM e outra de coeficientes por faixa de habitantes municipais (BRASIL, 2012).

A Constituição Federal também tem determinado em suas alíneas ‘d’ e ‘e’ que, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados será entregue, respectivamente, 1% (um por cento) ao FPM no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (Emenda Constitucional 55, de 2007) e 1% (um por cento) no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (Emenda Constitucional 84, de 2014).

Para calcular os valores do FPM descritos é necessário aplicar os critérios em relação a sua distribuição. Em síntese, para os 10% destinados às capitais o cálculo realizado é diretamente proporcional à população da capital e inversamente proporcional à renda per capita destas. Para os 86,4% destinados aos municípios do interior, o cálculo é conforme o tamanho da população, com limites mínimos e máximos que são pré-estabelecidos e diretamente proporcionais a esta população. Já para os 3,6% atribuídos como complementação aos municípios com população superior a 142.633 habitantes (TCU, 2016) o critério é diretamente proporcional à população e inversamente proporcional à renda do município (conforme quadro a seguir). Além disso, o FPM possui algumas condicionalidades. Entre elas, 20% do total bruto das transferências são destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), 15% para o Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% para o Programa de Formação do Patrimônio de Servidor Público (PASEP). Com isso, 64% dos repasses não possuem condicionalidades impostas à destinação

dos recursos, e para os demais 36%, há vinculação definida. O quadro que segue sintetiza os percentuais de distribuição dos recursos do FPM.

Quadro 2 - Distribuição dos recursos do FPM segundo o critério de distribuição.

FPM é composto por 22,5% do IR e IPI			
	10% Capitais	86,4% Interior	3,6% Reserva
Distribuição dos recursos do FPM	Inversamente proporcional à renda <i>per capita</i> . Diretamente proporcional à população.	Conforme o tamanho da população, com limites mínimos e máximos. Diretamente proporcional à população.	Inversamente proporcional à renda <i>per capita</i> . Diretamente proporcional à população.

Fonte: Elaborado pela autora

Além desta distribuição dos recursos do FPM por localização dos municípios, os mesmos são classificados em coeficientes por faixa populacional. Abaixo apresenta-se o quadro com os coeficientes de distribuição do FPM de acordo com a faixa populacional. É possível notar que a grande maioria dos municípios brasileiros se encontram na primeira faixa, até 10.188 habitantes o que, de certa maneira indica que o fenômeno, observado pós 1988, de divisão de municípios pequenos em menores ainda para receberem uma parcela per capita maior de recursos do fundo.

Quadro 3 – Tabela Coeficientes FPM

Faixa de habitantes	Coefficiente	Nº de municípios brasileiros
Até 10.188	0,6	2.488
De 10.189 a 13.584	0,8	610
De 13.585 a 16.980	1,0	411
De 16.981 a 23.772	1,2	601
De 23.773 a 30.564	1,4	342
De 30.565 a 37.356	1,6	240
De 37.357 a 44.148	1,8	145
De 44.149 a 50.940	2,0	99
De 50.941 a 61.128	2,2	115
De 61.129 a 71.316	2,4	74
De 71.317 a 81.504	2,6	65
De 81.505 a 91.692	2,8	50
De 91.693 a 101.880	3,0	36
De 101.881 a 115.464	3,2	36
De 115.465 a 129.048	3,4	41
De 129.049 a 142. 632	3,6	19
De 142.633 a 156.216	3,8	16
Acima de 156.216	4,0	155

Fonte: Decreto-Lei 1.881, de 27/8/1981, extraído de “Critérios atuais de repartição dos recursos do FPM”, de Constantino Cronemberger Mendes, 2015.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O estado do Rio Grande do Sul é o nono maior estado brasileiro em termos de território com mais de 280 mil km² de área e apresenta uma população de 11.329.605 habitantes (população estimada pelo IBGE, 2019). Está dividido em 497 municípios, com populações que variam de 1.211 habitantes (em André da Rocha, a menor cidade do estado em termos de população) a 1,4 milhão de habitantes (em Porto Alegre, a maior cidade do estado em termos de população) (IBGE, 2019).

A economia do Estado é a quarta maior do país em relação ao PIB, participando com cerca de 7% do Produto Interno Bruto nacional. Já o PIB per capita do estado é em torno de 32 mil reais/ano. A maior parte desse montante vem do setor de serviços, seguido de indústria de transformação e agricultura e pecuária. Nos municípios, o maior PIB per capita do estado está na cidade de Triunfo (cerca de 185 mil reais/ano) em função da indústria petroquímica instalada na cidade, já Alvorada, município da região metropolitana de Porto Alegre, possui o menor PIB

per capita (cerca de 10 mil reais/ano) (RIO GRANDE DO SUL, 2013). Tal situação evidencia uma heterogeneidade muito grande de situações municipais no interior do estado.

3.2.1 Formação dos Municípios

A formação dos municípios no Rio Grande do Sul está relacionada à história da sua ocupação. Foi a partir das sesmarias e dos núcleos açorianos que o Estado começou o processo de divisão territorial em áreas administrativas. A primeira divisão ocorreu no ano de 1809, separando a então Província de São Pedro em quatro municípios: Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha, conforme é possível observar no mapa abaixo (RIO GRANDE DO SUL, 2013).



Fonte: Atlas Socioeconômico do RS

A região sul do Estado era a mais ocupada e teve maior fragmentação em municípios do que a região norte até o século XIX. Nesta época, a economia era baseada na pecuária e os imigrantes europeus estavam chegando para povoar e colonizar novas áreas. Os imigrantes instalaram-se em propriedades no vale dos rios Taquari, Sinos e Caí, dedicaram-se à agricultura de subsistência e comercialização do excedente da produção, que gerou capital proporcionando o surgimento do comércio e da indústria. Com o desenvolvimento destes setores a região

tornou-se mais dinâmica e formaram-se diversos povoados. O crescimento populacional resultou na expansão das áreas coloniais em direção ao norte do Estado. Em 1900 o Rio Grande do Sul possuía 66 municípios, conforme mapa abaixo (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Figura 3 – Divisão Municipal em 1900



Fonte: Atlas Socioeconômico do RS

A emancipação dos povoados aumentou, chegando em 1966 a 232 municípios. Durante a década de 1980 surgiram mais 100 municípios, sendo 11 em 1982, 29 em 1987 e 60 em 1988. Na década de 1990, mais 164 municípios surgiram, 94 em 1992, 40 em 1995 e 30 em 1996, chegando aos atuais 497 municípios. A maioria destes novos municípios encontra-se no norte do Estado, na região do Planalto, ficando o Sul praticamente com mesma configuração do início do século XX (RIO GRANDE DO SUL, 2013). No mapa abaixo é possível visualizar a divisão administrativa atual do Rio Grande do Sul.

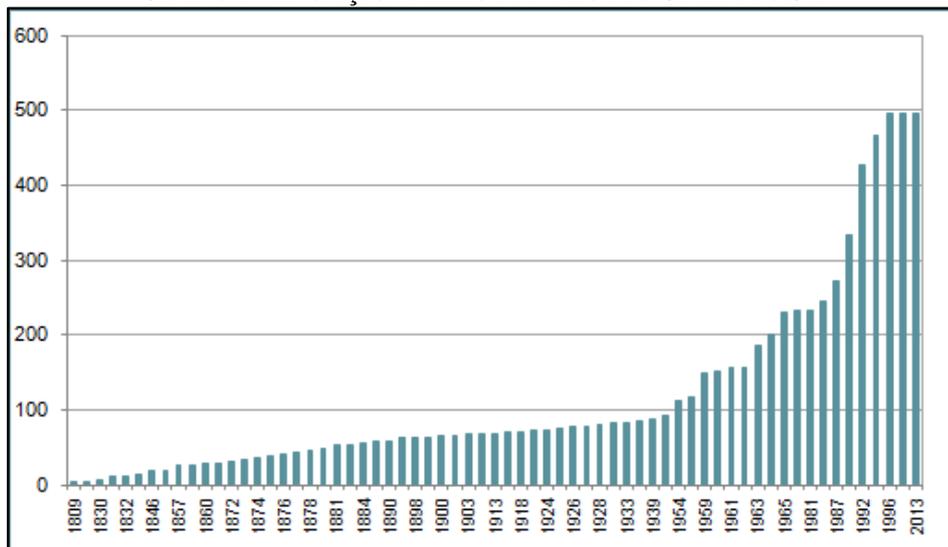
Figura 4 – Divisão Municipal Atual



Fonte: Atlas Socioeconômico do RS

No gráfico a seguir é possível perceber a evolução da divisão administrativa ao longo do tempo, onde fica claro que, principalmente na década de 1990, houve um aumento significativo no número de municípios do Estado.

Gráfico 1 - Evolução administrativa no Rio Grande do Sul



Fonte: Atlas Socioeconômico do RS (2013)

3.2.2 Tamanho dos municípios

Os municípios do estado do Rio Grande do Sul variam muito em termos de tamanho de população. Por isso é necessário estabelecer critérios para definir o que são considerados municípios de pequeno, médio e grande porte. O critério mais comum é o populacional, que é utilizado pelo Censo IBGE para definir o porte dos municípios. O IBGE classifica os municípios em sete faixas a partir do tamanho da população:

- Até 5.000 habitantes;
- Entre 5.001 e 10.000 habitantes;
- Entre 10.001 e 20.000 habitantes;
- Entre 20.001 e 50.000 habitantes;
- Entre 50.001 e 100.000 habitantes;
- Entre 100.001 e 500.000 habitantes;
- Acima de 500.000 habitantes.

Considerando esta classificação proposta pelo IBGE, temos a divisão abaixo dos municípios gaúchos. É possível notar que a grande maioria dos municípios se encontram nas primeiras categorias. Os municípios de até 20 mil habitantes representam 78,5% do total de municípios do estado, por outro lado, representam 19,66% da população do estado, evidenciando uma concentração populacional em determinados municípios. Percebe-se, no quadro que segue, que 19 municípios com população acima de 100 mil habitantes, concentram 48,13% da população estadual. Esta concentração populacional é importante nas demandas por bens e serviços públicos, como também, concentram a atividade econômica, interferindo assim na capacidade de arrecadação de recursos próprios pelos municípios.

Quadro 4 – Classificação dos municípios

Categoria	Quantidade de municípios	% municípios	População total* desta faixa	% da população desta faixa
Até 5 mil	225	45,47%	674.187	6,06%
Entre 5.001 e 10 mil	104	21,13%	695.201	6,25%
Entre 10.001 e 20 mil	61	11,87%	817.209	7,35%
Entre 20.001 e 50 mil	65	12,88%	1.963.522	17,66%
Entre 50.001 e 100 mil	23	4,63%	1.617.853	14,55%
Entre 100.001 e 500 mil	18	3,82%	3.884.320	34,93%
Acima de 500 mil	1	0,20%	1.467.525	13,20%
Total	497	100,0	11.119.817	100,00%

Fonte: Municípios do estado do RS segundo categoria populacional do IBGE, FEE (2016).

* População total estimada no ano de 2014.

Ainda utilizando o critério populacional, pode-se classificar os municípios conforme a faixa em que eles se encontram dentro do FPM (interior, reserva e capital). Quanto a esta classificação sempre há um município que é a capital, no caso do Rio Grande do Sul trata-se de Porto Alegre, e todos os demais são interior. Além disso, há os municípios que são reserva, que no Rio Grande do Sul, em 2019, são 10 ao todo: Canoas, Caxias do Sul, Gravataí, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, São Leopoldo e Viamão.

4 ANÁLISE DA DEPÊNDENCIA AOS RECURSOS DO FPM NO RS

Para a realização deste estudo utilizou-se informações extraídas dos bancos de dados disponibilizados pelo TCE-RS referentes aos anos de 2014 e 2017. Conforme já mencionado, utilizou-se estes anos para se compreender a repercussão atual e os possíveis impactos da crise fiscal e econômica brasileira, que vem desde 2014, sobre o FPM. A análise feita tratou de compreender a representatividade das receitas relativas ao Fundo de Participação dos Municípios no total das receitas correntes municipais, ou seja, entender o grau de dependência dos municípios ao fundo.

As receitas correntes são basicamente constituídas pelas receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços. Optou-se por utilizar somente as receitas correntes porque elas são destinadas a atender as Despesas Correntes, que nada mais são que todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Além disso, por escolha metodológica, optou-se por não inserir as receitas de capital, que são receitas oriundas da constituição de dívidas, da conversão de bens e direitos, e são destinadas a atender as despesas de capital (relacionadas com aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, investimentos).

Em termos de síntese da classificação das receitas e despesas apresenta-se o quadro abaixo com a identificação dos seus diferentes tipos.

Quadro 5 – Classificação das Receitas e Despesas

Receitas Correntes	Despesas Correntes
<ul style="list-style-type: none">○ Tributárias;○ Contribuições;○ Patrimoniais;○ Transferências Correntes○ Outras correntes;	<ul style="list-style-type: none">○ Pessoal e encargos sociais;○ Juros e encargos da dívida;○ Outras despesas correntes;
Receitas de Capital	Despesas de Capital
<ul style="list-style-type: none">○ Operações de crédito;○ Alienações;○ Amortização e empréstimos;○ Transferências de capital;○ Outras de capital;	<ul style="list-style-type: none">○ Investimentos;○ Inversões financeiras;○ Amortização da dívida;

Fonte: Adaptado de Brasil (2011)

A partir dos dados foram realizadas duas análises: a elaboração de um grau de dependência para os municípios e análise da relação entre os recursos recebidos e a população dos municípios. Ambas as análises estão apresentadas na sequência.

4.1 GRAU DE DEPENDÊNCIA

Conforme explicado acima, utilizou-se as informações extraídas dos bancos de dados do TCE-RS para analisar a dependência dos municípios em relação aos recursos do recebidos por meio do FPM. Nesta análise chegou-se a um grau de representatividade do fundo em relação a totalidade de receitas correntes de cada um dos municípios gaúchos. Este grau varia entre 0 e 1 e o foi obtido a partir da seguinte fórmula de cálculo:

$$1 - \left(\frac{FPM}{Receitas\ Correntes} \right)$$

Sendo que quanto mais próximo o resultado desta equação for de 1, menor a dependência. A partir disso, criou-se um índice para determinar o quão dependente ou não os municípios são em relação aos repasses do FPM:

Quadro 6 – Graus de dependência

Grau de dependência	Classificação
0,00 a 0,09	Totalmente Dependente
0,10 a 0,39	Altíssima dependência
0,40 a 0,69	Alta dependência
0,70 a 0,89	Média dependência
0,90 a 0,99	Baixa dependência
1,00	Independente

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir desta classificação, pode-se chegar ao quadro que segue, onde apresenta-se a quantidade de municípios em cada um dos graus de dependência em relação ao repasse do FPM, respectivamente nos anos de 2014 e 2017.

Quadro 7 – Quantidade de municípios nos graus de dependência

Grau de dependência	Classificação	Quantidade de municípios em 2014	Quantidade de municípios em 2017
0,00 a 0,09	Totalmente Dependente	0	0
0,10 a 0,39	Altíssima dependência	0	0
0,40 a 0,69	Alta dependência	210	196
0,70 a 0,89	Média dependência	267	279
0,90 a 0,99	Baixa dependência	20	22
1,00	Independente	0	0

Fonte: Elaborado pela autora

É possível notar que não há municípios nos extremos, ou seja, não há cidades totalmente dependentes dos recursos do FPM e nem totalmente independente. Estes dois casos inclusive não são possíveis constitucionalmente, pois o município sempre irá arrecadar um percentual, mesmo que pequeno, de receitas próprias e terá outras transferências constitucionais (por exemplo, a cota-parte dos recursos do ICMS e do IPVA repassados pelo governo do estado) e não pode não receber os recursos do FPM (a menos em casos muito específicos em que um município não recebe em um mês ou outro do ano por alguma questão legal). Além disso, também não há municípios na classificação de altíssima dependência, isso é positivo na medida em que todos os municípios do estado conseguem de alguma maneira obter recursos também de outras fontes. Contudo, torna-se preocupante a quantidade de municípios na classificação de alta dependência, dado que significa que eles não têm capacidade de pagar as suas despesas correntes e se financiar sem os recursos do FPM. Também há muitos municípios na classificação de média dependência, que não estão em situação tão alarmante quanto os municípios da classificação anterior, mas precisam de atenção na gestão de suas finanças, pois uma boa parcela de seus recursos vem deste fundo, gerando uma dependência em algo que não está sob a sua gestão. Este resultado corrobora com Abrucio (2010) e Rezende (2007) que acreditam que mesmo com a conquista da posição de ente federados os municípios têm uma forte dependência em relação aos demais entes, principalmente no aspecto financeiro. De fato, é isto que se encontra na análise dos dados, grande parte dos municípios tendo uma dependência deste recurso que vem da União. Na entrevista realizada com um representante da CNM este aspecto também foi levantado, que é o fato de os municípios serem muito dependentes do governo federal, segundo ele

“esta é uma pauta forte da CNM, dar autonomia para os municípios, para quebrar um pouco essa dependência que tem sobretudo com o governo federal, meio que do ponto de vista político é errado porque o município é um ente autônomo no nosso país. Só que autônomo no sentido, digamos, político da coisa e tal, mas não é autônomo na questão financeira. E como há uma dependência direta, a gente sabe

que no mundo real isso existe, essa dependência financeira acaba dificultando a autonomia política, de tomar decisões.” (Entrevistado CNM, 2019)

Contudo, na entrevista realizada com um representante da ABM, este entendimento de dependência é questionado, segundo ele

“a Firjan criou este conceito de que o recurso próprio, ou seja, a arrecadação própria dos municípios é basicamente ISS, ITBI e IPTU, que são os impostos municipais e as taxas, e a Firjan criou há alguns anos atrás aquele índice, eles forjaram um conceito que eu discordo desde o começo [...] é uma concepção de que o recurso do município é a sua arrecadação própria e que os recursos advindos de transferências constitucionais que são metade do IPVA, 25% do ICMS e, hoje em dia, 24,5% do IR e IPI seriam sinais de, como você expressou, dependência. Eu acho que é um conceito errado porque no pacto federativo se convencionou que, por exemplo, IPVA é recolhido pelo estado, mas é metade/metade, metade do município e metade do estado. Então esse recurso não é uma dívida do estado, ele é direito do município, assim como os 25% do ICMS que são distribuídos segundo uma cota-parte cujos critérios são complicados e os 24,5% do IPI e do IR. Esse recurso é do município, pelo pacto federativo, então não pode ser considerado dependência o município depender de um recurso que é dele, então eu acho que a Firjan forjou esse conceito de que o FPM é como se fosse um presente e não é. A partir de 1988 pelo contrário, os municípios assumiram muito mais funções e tarefas que não tem como crescer. A primeira questão é essa, não chamaria isso de dependência.” (Entrevistado ABM, 2019)

Este é um ponto de vista interessante, pois ainda que legalmente não esteja incorreto vai na contramão do que acreditam diversos pesquisadores sobre o tema, como Abrucio (2010), Mendes (2008), Rezende (2007) e até mesmo a Firjan, que apresenta diversos estudos sobre desenvolvimento municipal e recorrentemente trata da questão da dependência financeira que os municípios brasileiros tem com relação à União e aos Estados. Também representa um contraponto com os dados encontrados nesta pesquisa, que claramente mostram que uma grande parcela dos municípios do Estado necessita dos recursos do FPM para se sustentar, sendo, portanto, dependente, em alguma medida, deste recurso.

Os poucos municípios do estado que tem uma dependência baixa, são municípios com mais atividade econômica e capacidade de arrecadação própria, por isso acabam, de certa maneira, arrecadando mais e não ficando tão dependentes do FPM.

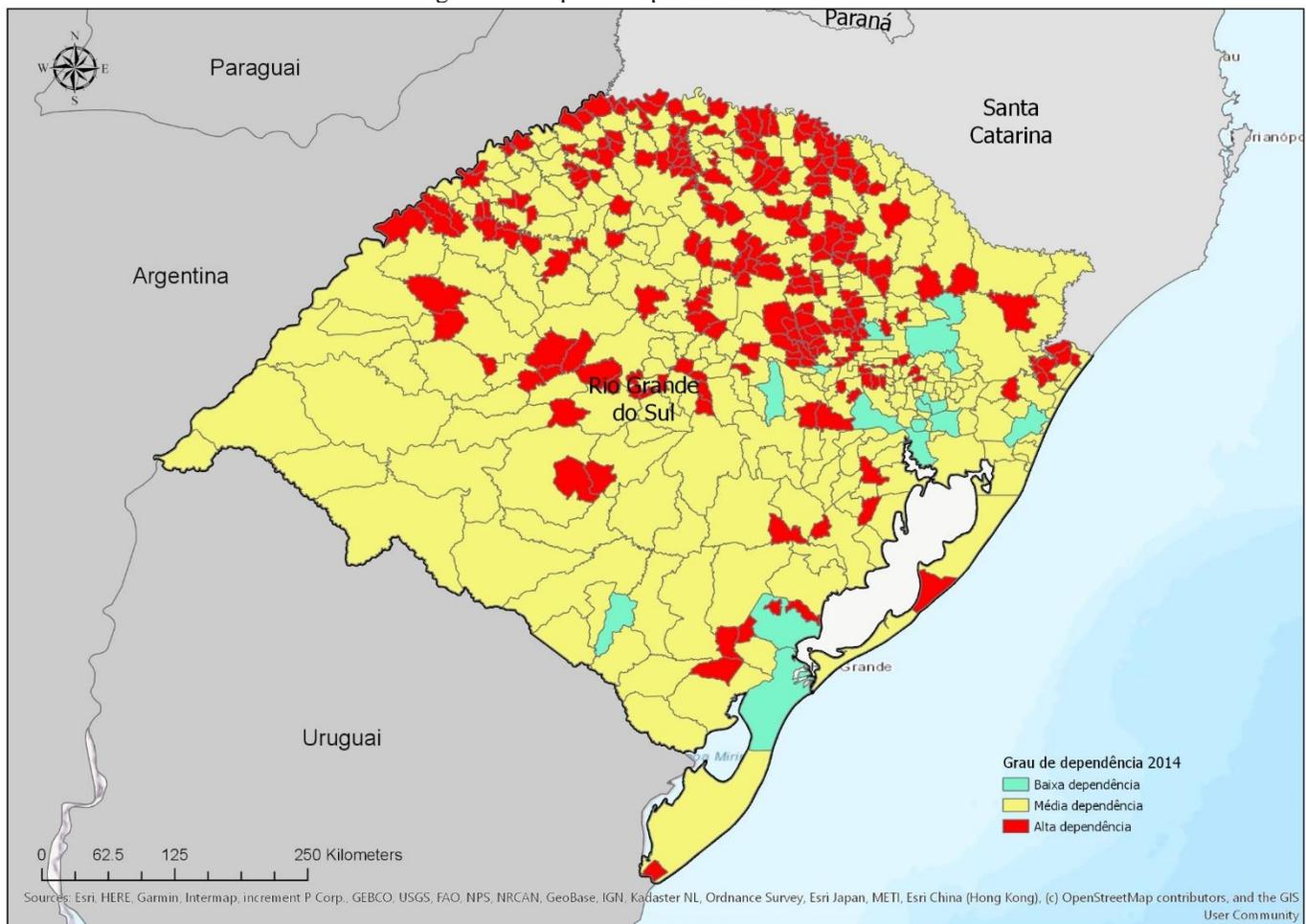
Um ponto interessante de se ressaltar é que não houve variações significativas nos dois anos analisados, 2014 e 2017. Não há como se afirmar as razões para este achado, pois esta situação necessita ser melhor estudada visto que a sua interpretação pode ser oriunda de diversos aspectos, por exemplo, da redução global dos orçamentos municipais e, conseqüentemente esta redução pode não ter sofrido alterações, mesmo com a redução dos repasses do FPM em particular. Igualmente esta leitura global acerca das finanças dos

municípios gaúchos necessita levar em conta os demais mecanismos de repasse de recursos entre os entes federados, especialmente a Cota-parte do ICMS e do IPVA, os repasses dos fundos relacionados a educação e saúde (FUNDEB e SUS), bem como das transferências voluntária (convênios e contratos de repasses celebrados pelos municípios junto à União e estados), todavia este não é o escopo deste trabalho.

Ainda a partir deste índice foram elaborados os dois mapas abaixo, onde é possível visualizar geograficamente onde se encontram os municípios mais dependentes do FPM nos anos de 2014 e 2017, respectivamente. Os municípios em vermelho em ambos os mapas são os que estão na classificação de alta dependência (0,40 a 0,69), estão em sua maioria nas mesorregiões Noroeste Rio-grandense, Nordeste Rio-grandense, Centro Ocidental Rio-grandense, Centro Oriental Rio-grandense e Metropolitana de Porto Alegre², com poucas mudanças nos dois anos. Os municípios em amarelo, que são a grande maioria, são os classificados como média dependência (0,7 a 0,89). E os municípios de baixa dependência, que são apenas 20 em 2014 e 22 em 2017 estão apresentados em verde.

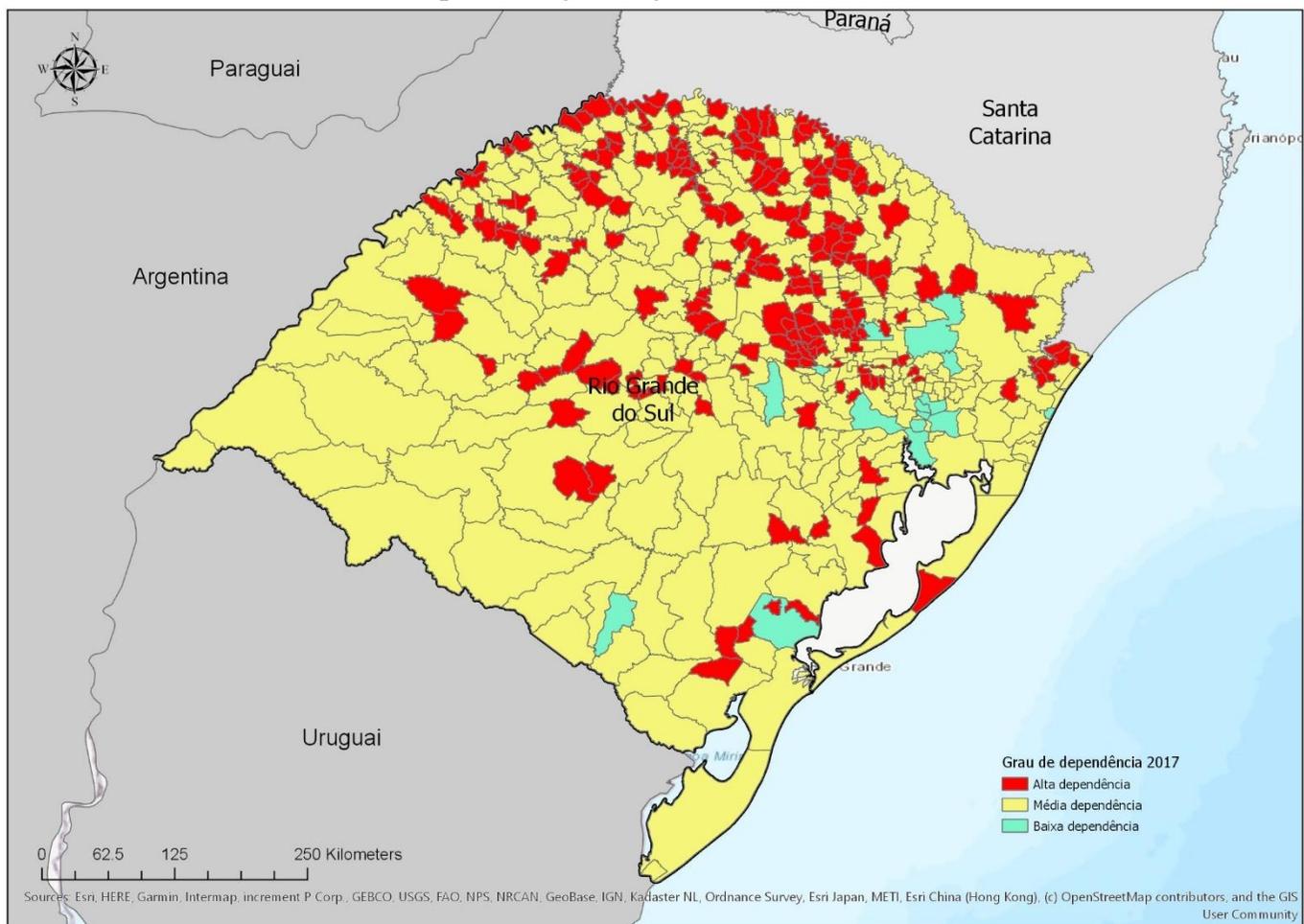
² Divisão das mesorregiões do Rio Grande do Sul conforme IBGE e apresentado pela Fundação de Economia e Estatística (2016).

Figura 5 – Mapa da Dependência no RS - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Figura 6 – Mapa da Dependência no RS - 2017



Fonte: Elaborado pela autora

4.2 ANÁLISE DA DEPENDÊNCIA NA PERSPECTIVA POPULACIONAL

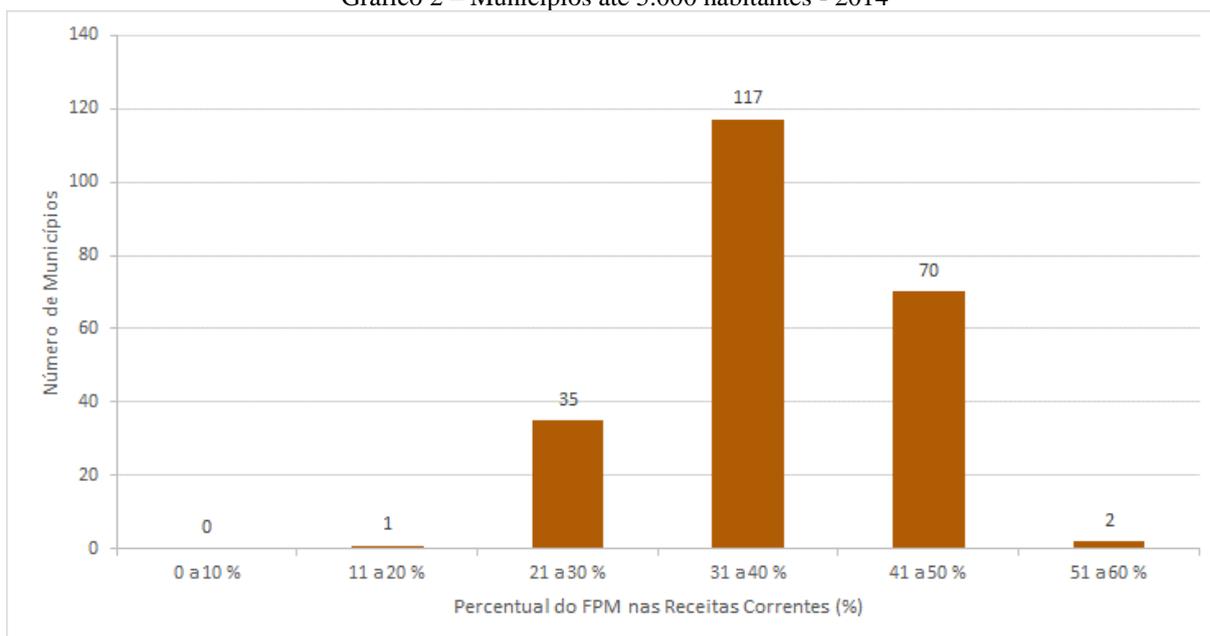
A segunda análise feita com os dados dos recursos do FPM e das receitas correntes foi cruzar essas informações com a população de cada um dos municípios para compreender se há influência do tamanho populacional do município no percentual de dependência às transferências do FPM. Para este percentual de dependência, utilizou-se a seguinte fórmula de cálculo:

$$\left(\frac{FPM}{Receitas\ Correntes} \right) \times 100$$

O resultado foi um percentual para cada município. A partir disso, agrupou-se os municípios por faixa populacional, visto que se fossem apresentados individualmente seria difícil a visualização dada a quantidade de municípios. Igualmente se arbitrou a criação de faixas de dependência a cada 10%, variando assim de 4% (menor percentual verificado) a 52% (maior percentual verificado). A seguir apresentam-se os gráficos trazendo as principais análises, primeiramente os dados referentes a 2014 e, na sequência, os dados relativos a 2017.

No Gráfico 2 a seguir apresenta-se os dados dos municípios até 5.000 habitantes. É possível perceber que do total deste grupo (225 municípios), 117 municípios estão na faixa de 31 a 40%, ou seja, para estes municípios o FPM representa 31 a 40% do total das receitas correntes. Se acrescentar-se a estes os 70 municípios com dependência na faixa dos 41 a 50% e os 2 entre 51 e 60%, percebe-se que 189 municípios do estado dependem em mais de 30% do fundo para compor as suas receitas correntes.

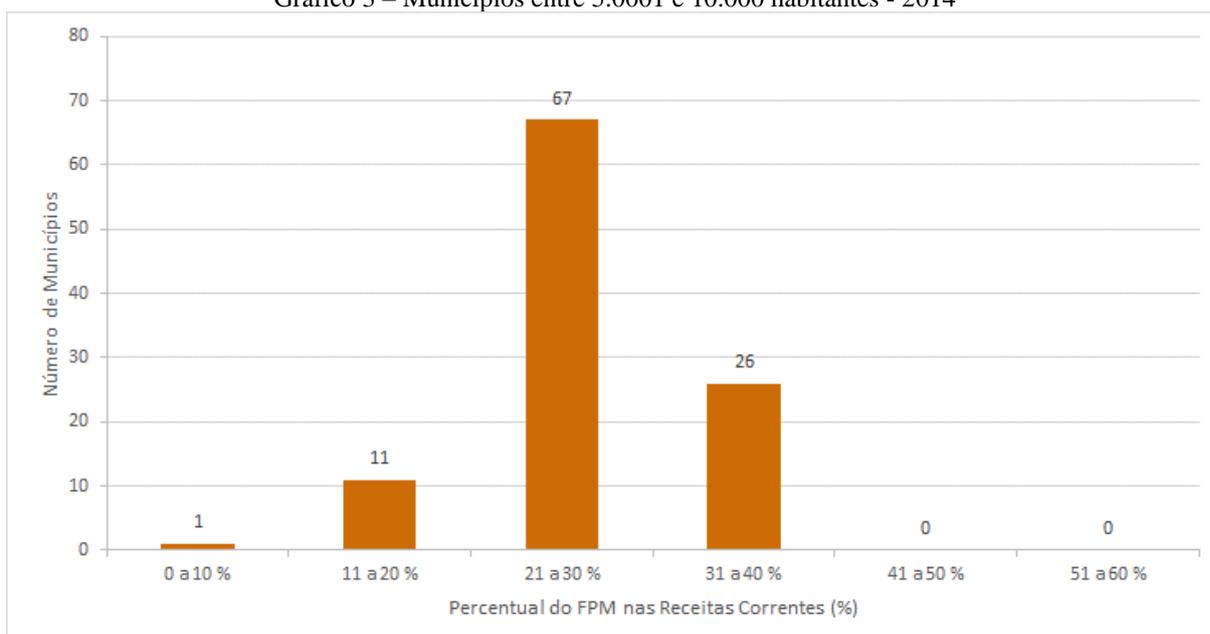
Gráfico 2 – Municípios até 5.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 3 a seguir apresentado estão os municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes. Nota-se que neste grupo a grande maioria está nas faixas entre 21 e 30% e 31 a 40%. Ou seja, para 67 municípios deste grupo o FPM representa 21 a 30% das receitas correntes e para 26 municípios deste grupo o FPM representa 31% a 40% das receitas correntes.

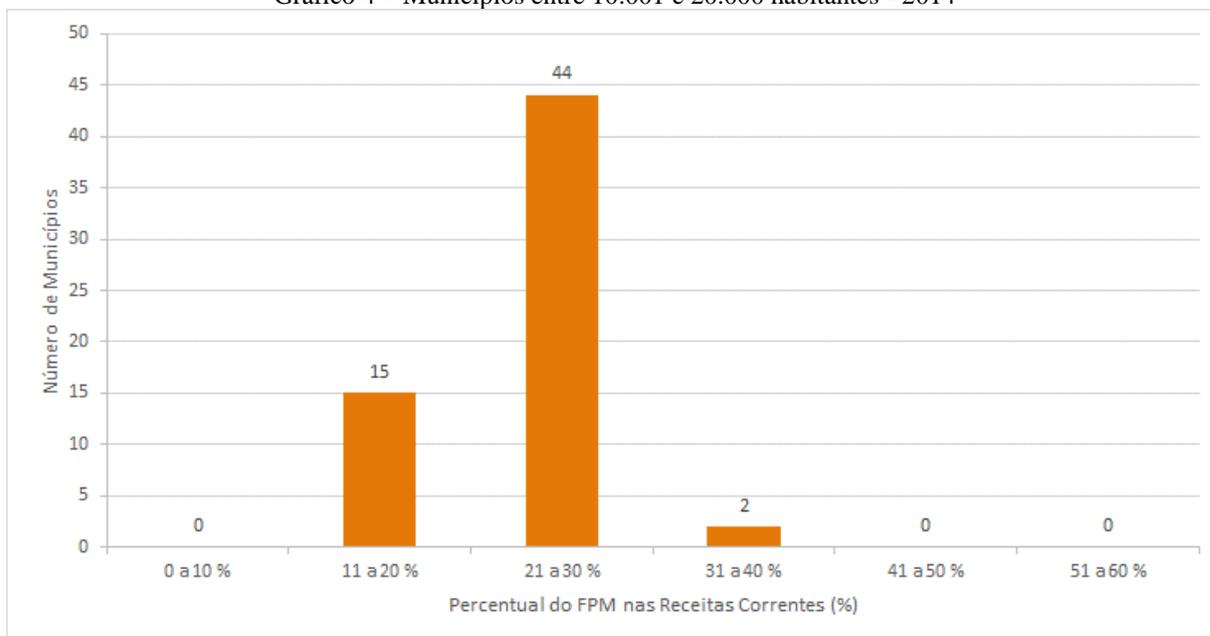
Gráfico 3 – Municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 4 estão os municípios entre 10.0001 e 20.000 habitantes. Aqui a grande maioria dos municípios está entre 21 a 31%. Dos 61 municípios deste grupo 44 tem entre 21 a 30% do total de suas receitas correntes oriundas do FPM.

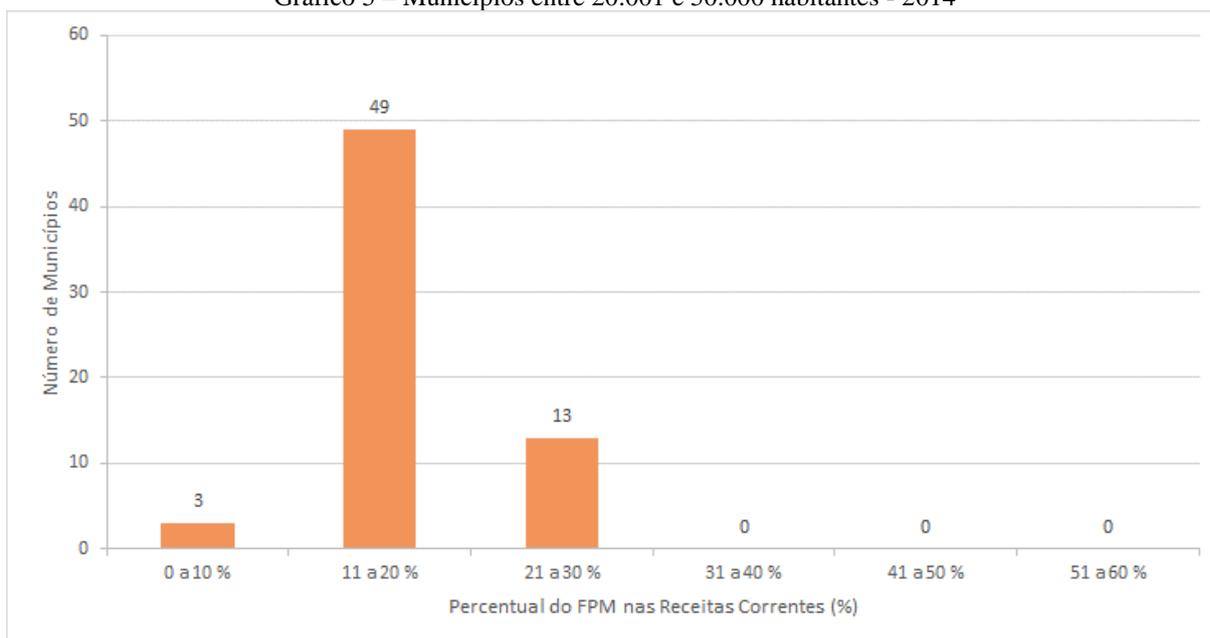
Gráfico 4 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 5 apresenta-se os municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes. É possível perceber que aqui a maioria dos municípios está entre 11 a 20%. Para 49 municípios deste grupo o fundo representa 11 a 20% das receitas correntes. No entanto, há 13 municípios que dependem mais de 20% do fundo.

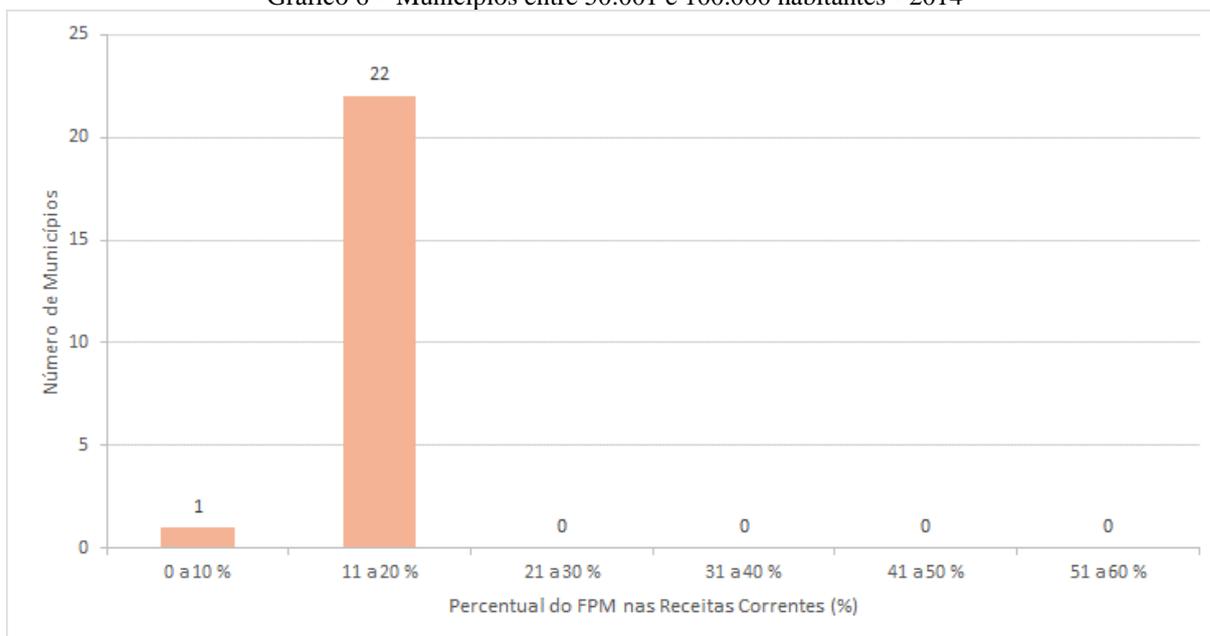
Gráfico 5 – Municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 6 estão os municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes. Nota-se que aqui, assim como no gráfico anterior, a maioria dos municípios está entre 11 a 20%. Apenas um município está fora desta faixa, sendo menos dependente (até 10%).

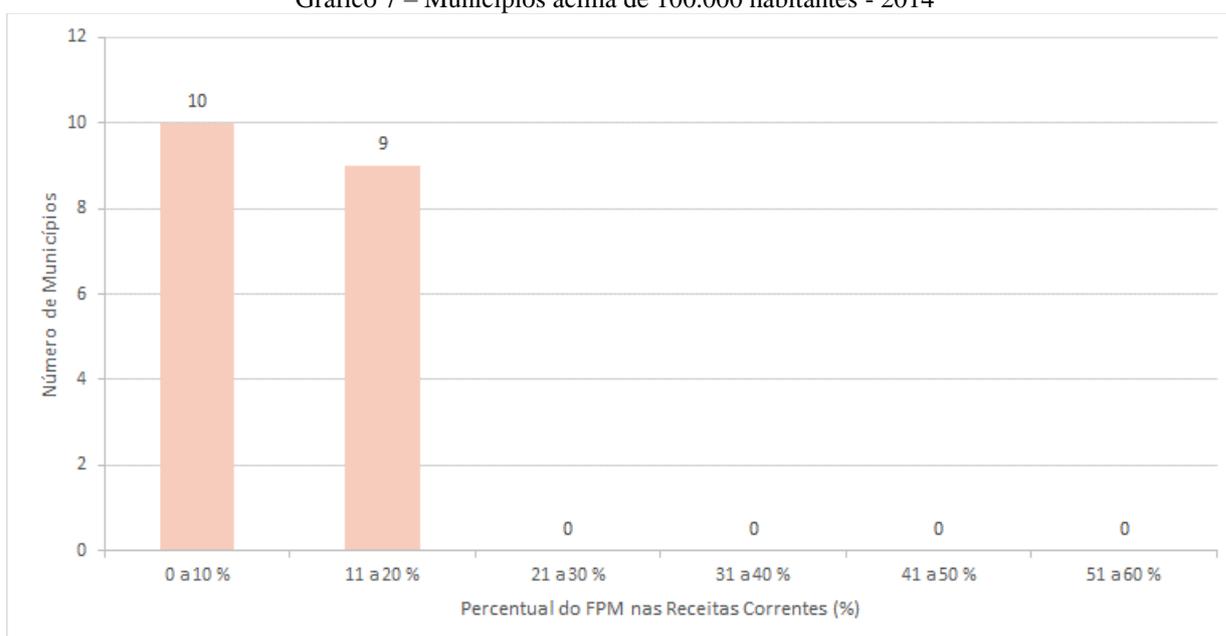
Gráfico 6 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 7 abaixo apresentam-se os municípios acima de 100.001 habitantes. Optou-se por não fazer a divisão entre 100.000 e 500.000 habitantes conforme é proposto pelo IBGE dado que no Rio Grande do Sul só há um município acima de 500.000 habitantes. Neste gráfico todos os municípios estão nas faixas entre 0 e 10% e entre 11 a 20%. Ou seja, para os municípios com mais habitantes, o percentual de participação do fundo no total de receitas correntes é menor que para os municípios com menos habitantes.

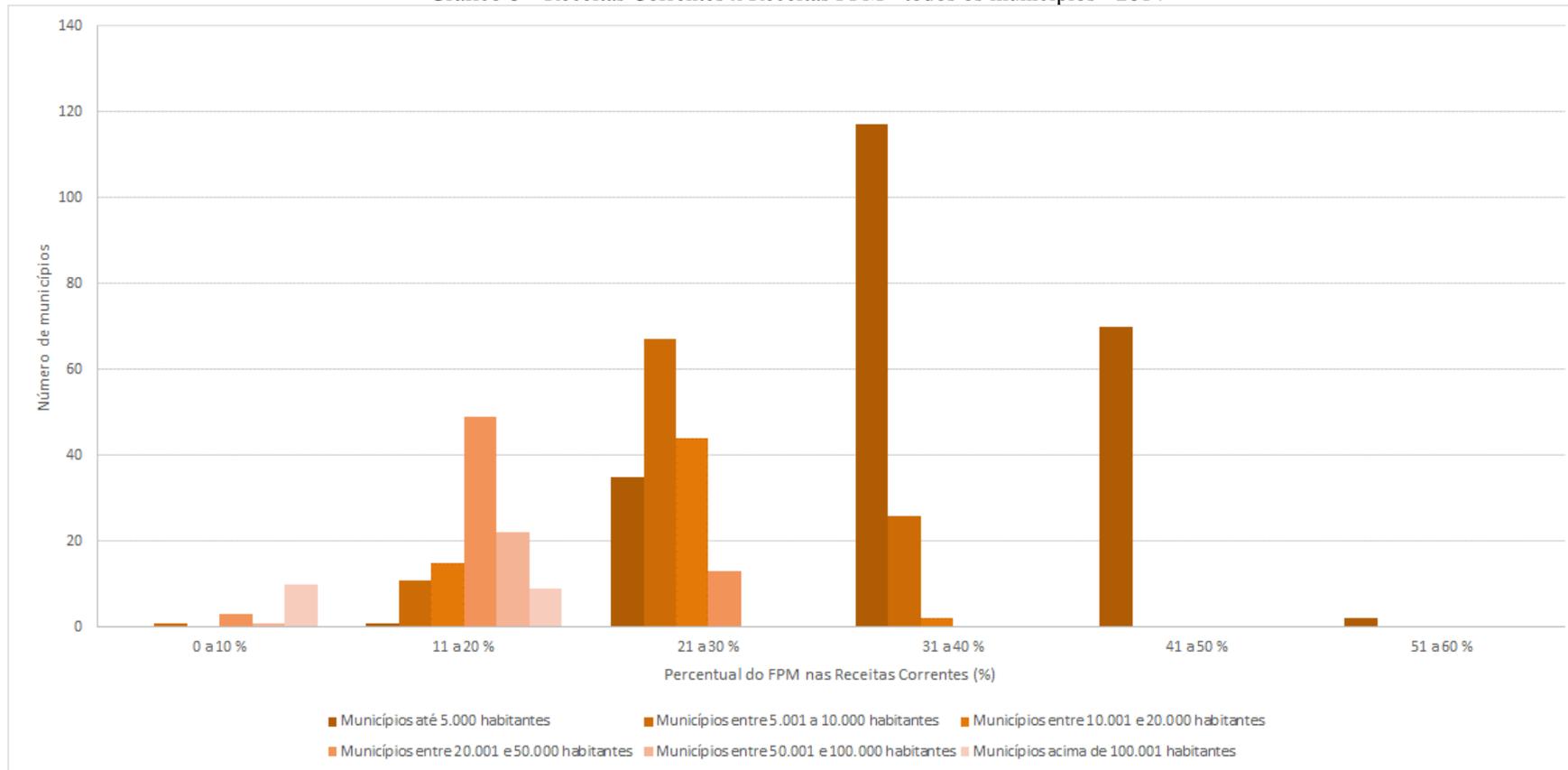
Gráfico 7 – Municípios acima de 100.000 habitantes - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, apresenta-se o gráfico a seguir em que podemos ver todas as faixas populacionais apresentadas nos gráficos anteriores. Conforme visto nos gráficos individuais por faixa populacional, fica claro que quanto menor o número de habitantes mais representativo é o percentual de receitas do Fundo de Participação dos Municípios no total de Receitas Correntes. Este resultado corrobora com Mendes et al (2008) que acredita que os tributos municipais principais só têm potencial de arrecadação em municípios de maior porte, os pequenos municípios acabam tendo nas transferências a sua principal fonte de recursos.

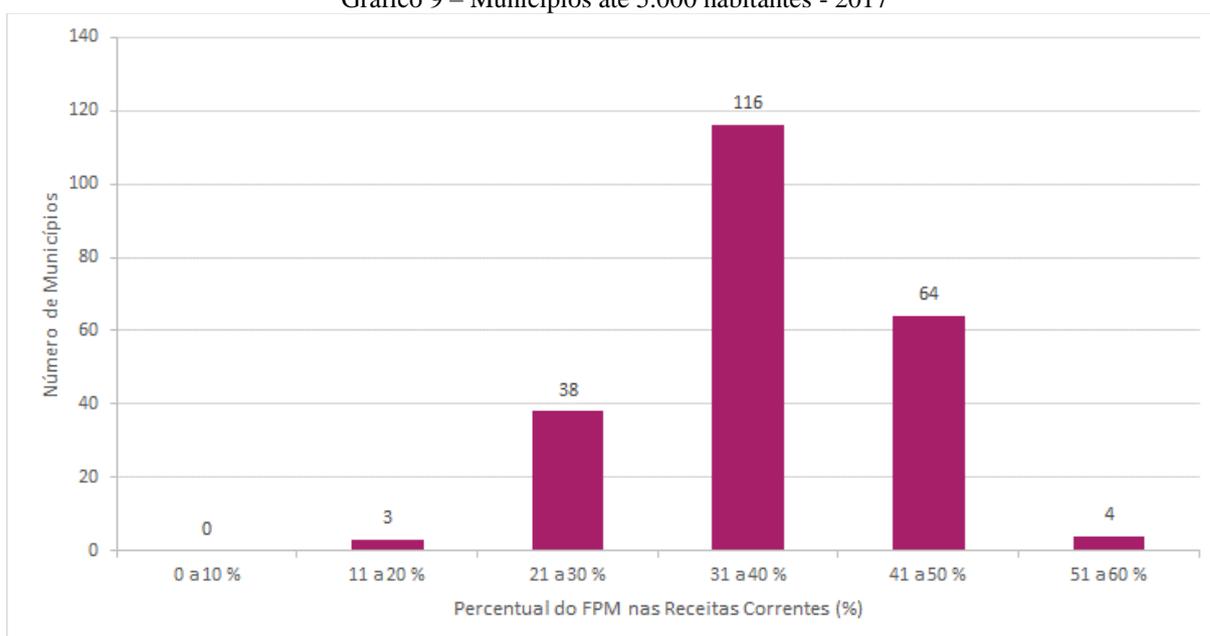
Gráfico 8 – Receitas Correntes x Receitas FPM - todos os municípios - 2014



Fonte: Elaborado pela autora.

Abaixo apresentam-se os dados relativos a 2017. Utilizou-se as mesmas divisões e critérios dos gráficos do ano de 2014. No Gráfico 9 a seguir apresenta-se os dados dos municípios até 5.000 habitantes para o ano de 2017. É possível perceber que do total deste grupo (225 municípios), 38 estão na faixa de 21 a 30%, 116 municípios estão na faixa de 31 a 40%, 64 na faixa de 41 a 50%, 4 na faixa de 51 a 60%, totalizando 222 municípios com dependência acima de 20%.

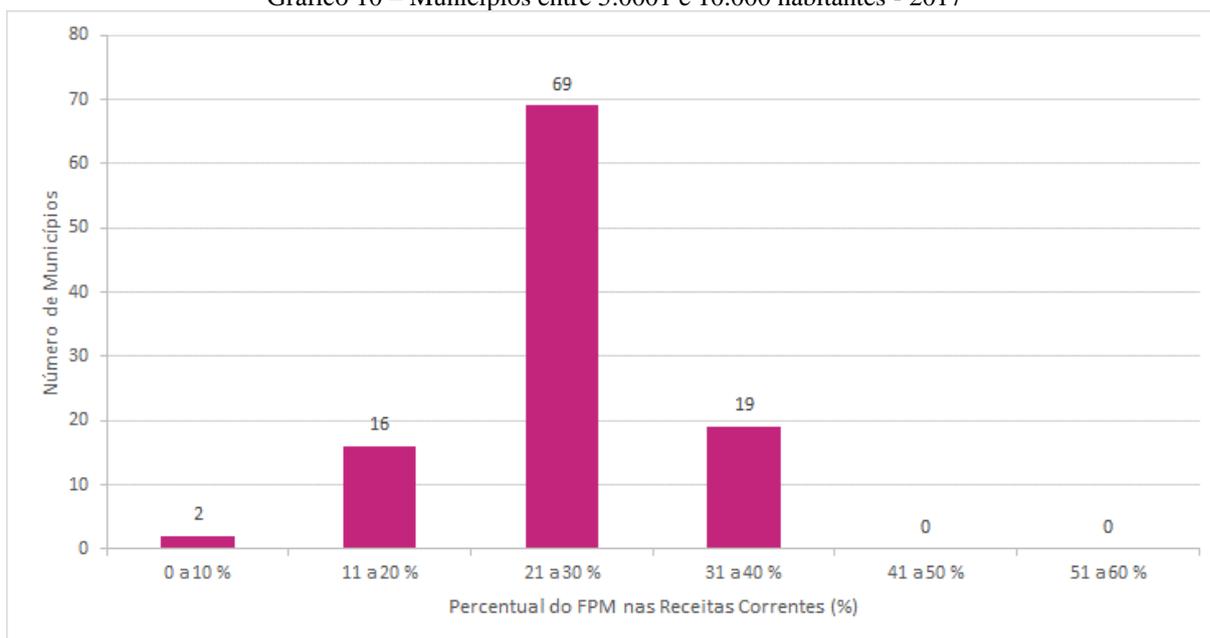
Gráfico 9 – Municípios até 5.000 habitantes - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 10 a seguir apresentado estão os municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes. Neste grupo a grande maioria está nas faixas entre 21 e 30%, 69 municípios, porém 19 municípios estão numa faixa mais alta de dependência do fundo.

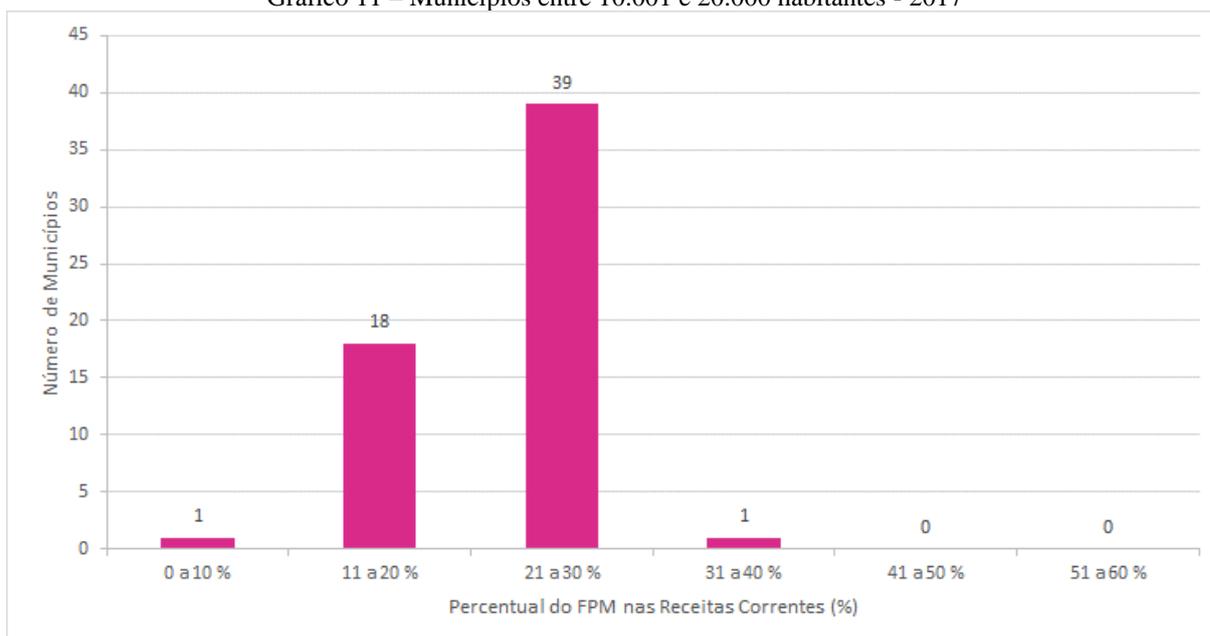
Gráfico 10 – Municípios entre 5.0001 e 10.000 habitantes - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

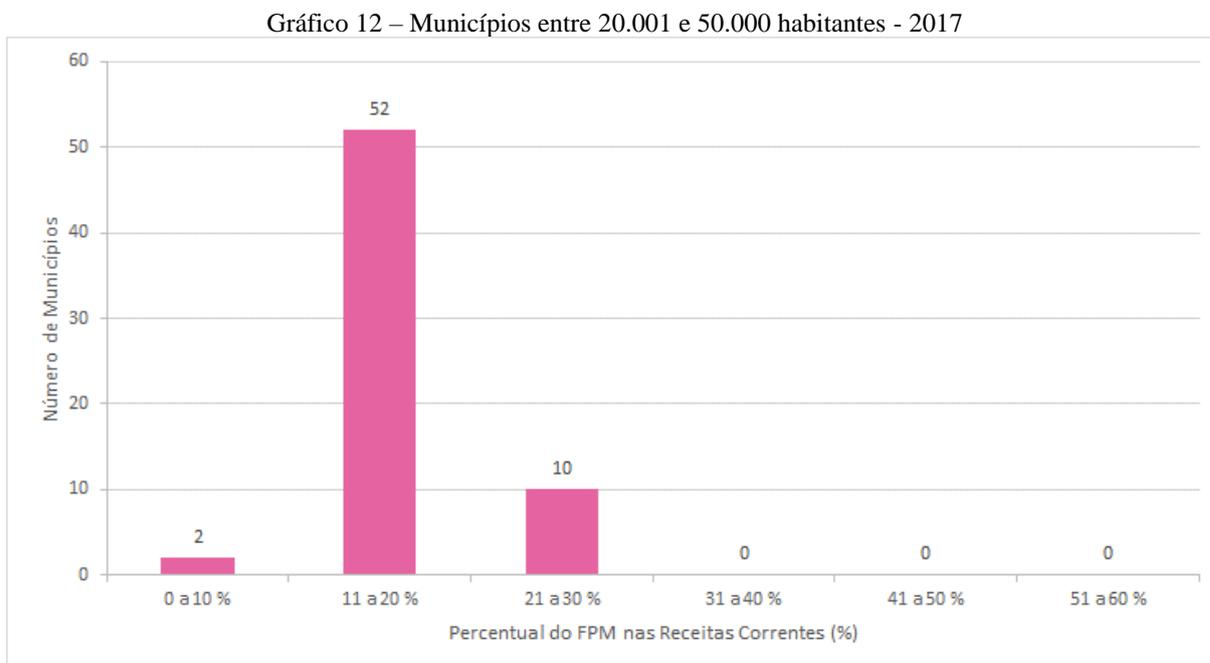
No Gráfico 11 estão os municípios entre 10.0001 e 20.000 habitantes. Nota-se aqui que a grande maioria dos municípios está entre 21 a 30%. Dos 59 municípios deste grupo, 39 tem entre 21 a 30% do total de suas receitas correntes vindas do FPM e 1 município tem entre 31 e 40%.

Gráfico 11 – Municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

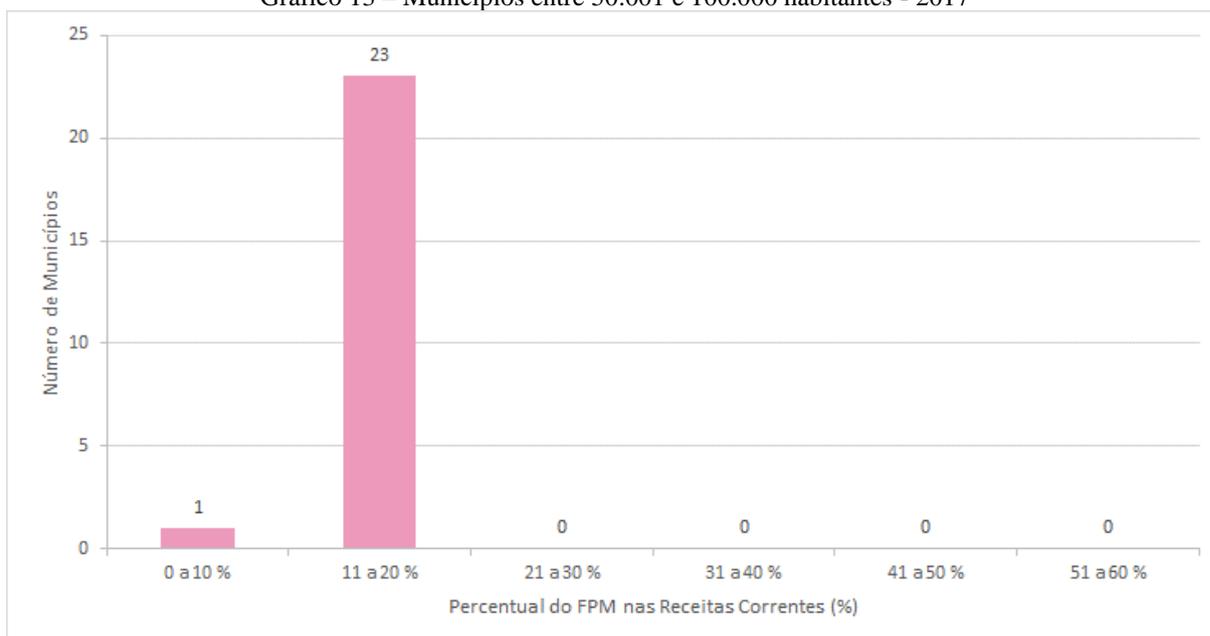
O Gráfico 12 apresenta os municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes. É possível perceber que aqui a maioria dos municípios está entre 11 a 20% e não há municípios na faixa acima de 30%. Para 52 municípios deste grupo o fundo representa 11 a 20% das receitas correntes.



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 13 estão os municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes. Percebe-se aqui que todos os municípios estão, no máximo, com 20% de dependência. A maioria dos municípios está entre 11 a 20% (23 municípios).

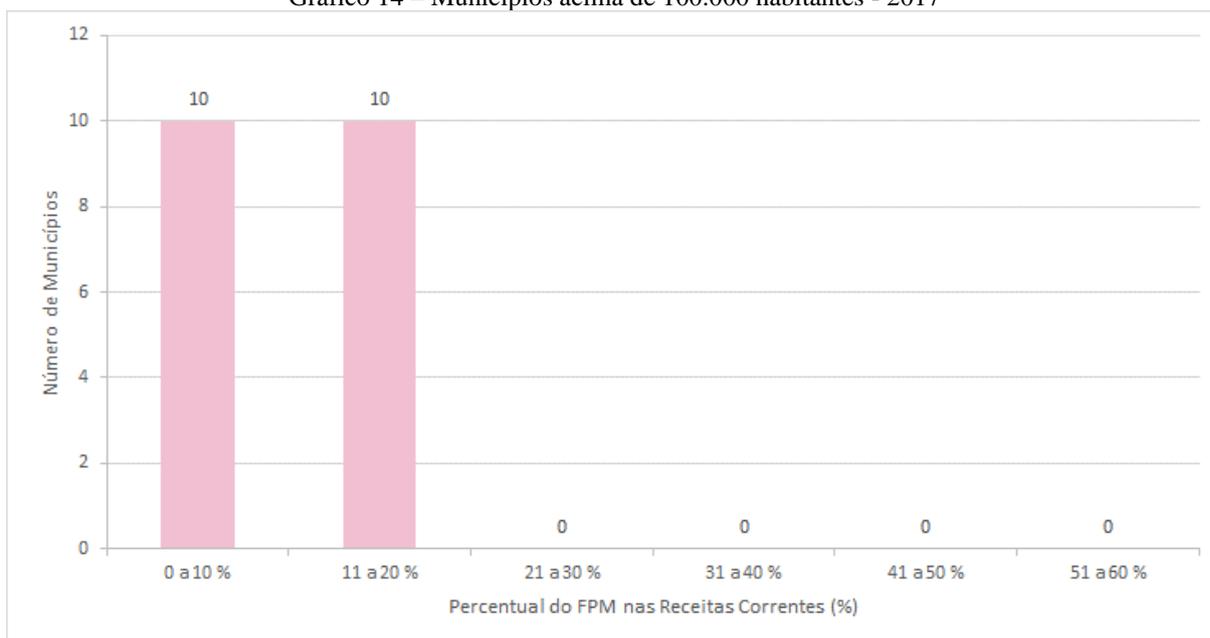
Gráfico 13 – Municípios entre 50.001 e 100.000 habitantes - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

No Gráfico 14 abaixo apresentam-se os municípios acima de 100.001 habitantes. Da mesma maneira que se fez nos dados de 2014, optou-se por não fazer a divisão entre 100.000 e 500.000 habitantes dado que no Rio Grande do Sul só há um município acima de 500.000 habitantes. Neste gráfico os municípios ficaram igualmente divididos entre as faixas de 0 e 10% e entre 11 a 20%. Ou seja, assim como em 2014, para os municípios com mais habitantes, o percentual de participação do FPM no total de receitas correntes é menor que para os municípios com menos habitantes.

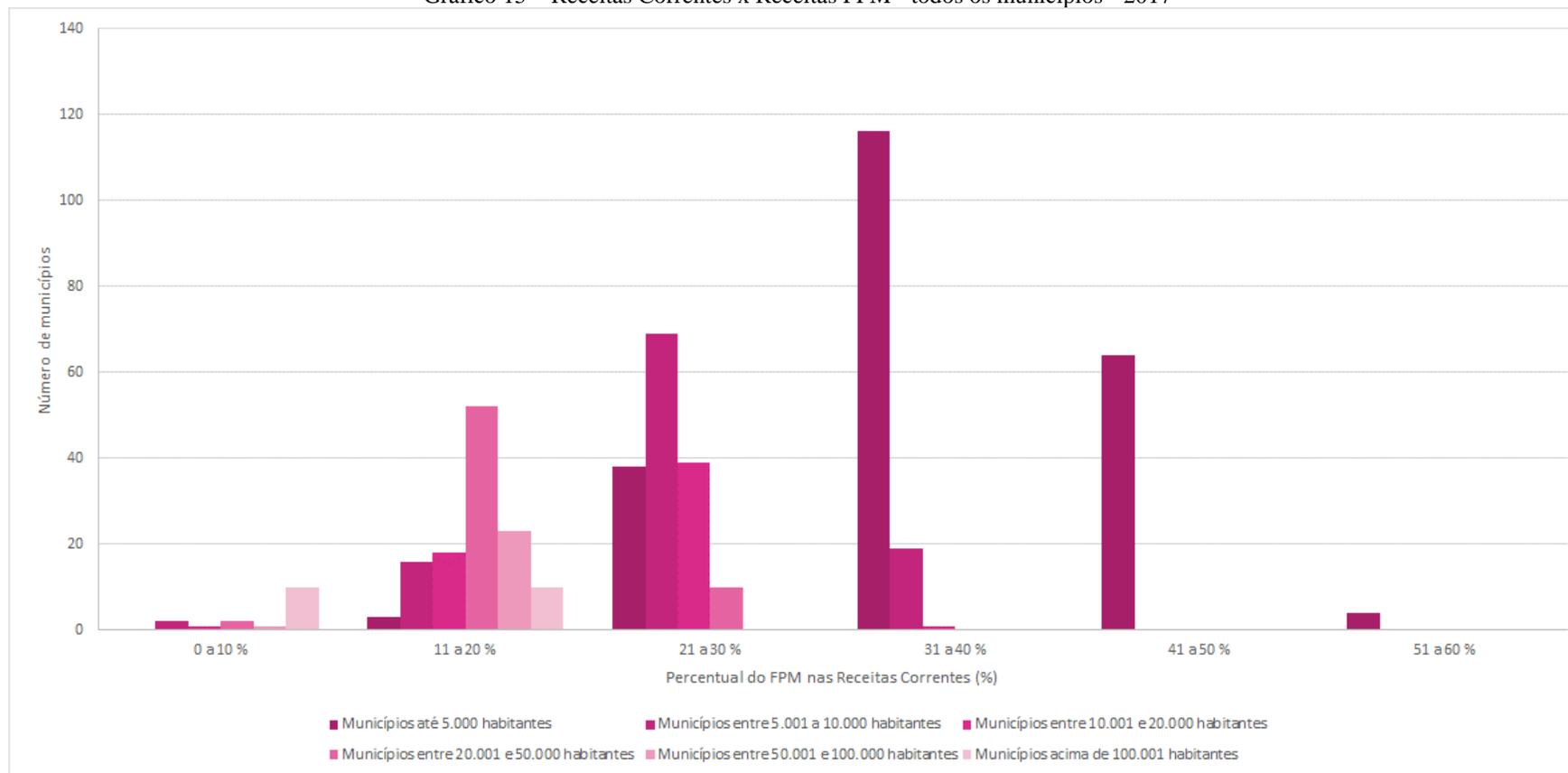
Gráfico 14 – Municípios acima de 100.000 habitantes - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

Abaixo apresenta-se um gráfico resumo em que podemos ver todas as faixas populacionais apresentadas nos gráficos anteriores. Conforme visto nos gráficos individuais, no ano de 2017 também fica evidente que quanto menor o número de habitantes mais representativo é o percentual de receitas do Fundo de Participação dos Municípios no total de Receitas Correntes.

Gráfico 15 – Receitas Correntes x Receitas FPM - todos os municípios - 2017



Fonte: Elaborado pela autora.

A partir dos gráficos acima apresentados é possível perceber que no ano de 2014, 217 municípios do estado do Rio Grande do Sul tiveram 31% ou mais de suas receitas correntes vindas do FPM. As receitas correntes incluem a receita tributária, de contribuição, patrimonial e outras, ou seja, 43,6% dos municípios do estado tiveram nesta única transferência constitucional mais de 30% de suas receitas correntes. Dois municípios do estado – Carlos Gomes e Linha Nova – receberam do FPM 52% e 50% do total de receitas correntes, respectivamente. O município de Carlos Gomes arrecadou R\$ 9,8 milhões em receitas correntes no ano de 2014, deste total R\$ 5,1 milhões vieram do FPM. Este município foi criado em 1992 e, em 2014, possuía 1.543 habitantes. Já Linha Nova arrecadou R\$ 10,2 milhões em receitas correntes sendo R\$ 5,1 milhões vindas do FPM, também foi criado em 1992 e, em 2014, possuía 1.733 habitantes.

No ano de 2017, reduziu para 196 o número de municípios tendo mais de 30% de suas receitas correntes vindas do FPM, contudo ainda são 39,4% dos municípios do RS com este elevado grau de dependência aos recursos do fundo. Ainda que tenha reduzido o total, aumentou para 4 o número de municípios com 50% ou mais de dependência, além de Carlos Gomes e Linha Nova, Santa Tereza e Tupanci do Sul entraram nesta faixa, com 50% de dependência cada. O município de Santa Tereza arrecadou R\$ 12,2 milhões em receitas correntes sendo R\$ 6,1 milhões recursos do FPM, este município também foi criado em 1992 e, em 2017, possuía 1.716 habitantes. O município de Tupanci do Sul arrecadou R\$ 12,3 milhões em receitas correntes sendo R\$ 6,1 milhões recursos do FPM, este município também foi criado em 1992 e, em 2017, possuía 1.469 habitantes.

Estes quatro municípios são exemplos claros de um dos grandes problemas do FPM que é o estímulo que ele acaba indiretamente dando para uma gestão ineficiente baseada na criação de novos municípios, acarretando nesta alta dependência de uma única fonte de recursos. Como se pode notar no Gráfico 1 anteriormente apresentado neste trabalho, a partir da década de 1960 houve um aumento crescente no número de município no RS, intensificado na década de 1990, justamente quando começaram no país as transferências de recursos por meio do FPM e outras transferências constitucionais. Obviamente que o FPM não é o único responsável pelo aumento de municípios no país e, em especial, no RS, mas é um fator relevante. O critério do fundo que estimula isso são as faixas do coeficiente de distribuição que determina o piso como 10.188 habitantes, isto significa que um município de 1.000 habitantes recebe o mesmo que um de 5.000 habitantes que recebe o mesmo que um de 10.000 habitantes. Isto acabou estimulando a divisão de municípios já pequenos, em dois ou mais menores ainda

visando o aumento das receitas per capita. Ressalta-se que atualmente é necessário haver um mínimo de 20 mil habitantes para se criar um município no Rio Grande do Sul, contudo até o ano 1996 não havia esta limitação.

Conforme estudo da Firjan publicado no jornal O Estado de São Paulo em 26 de agosto de 2018, o país economizaria bilhões de reais com a fusão de municípios, além disso, um terço dos municípios do Brasil não gera receitas nem para pagar o salário do prefeito, ou seja, dependem de recursos advindos da União e dos Estados para se manter. Ainda neste estudo, é afirmado que o Rio Grande do Sul tem a maior proporção de cidades que não conseguem gerar receita para financiar a máquina pública, e que, em média, a receita própria das cidades brasileiras com população inferior a 20 mil habitantes é de 9,7% - ou seja, mais de 90% da receita vem das transferências. Este estudo vai de encontro com os achados desta pesquisa, visto que realmente no Rio Grande do Sul uma parcela considerável dos municípios depende dos recursos do FPM e cerca de 70% dos municípios do estado estão na faixa até 20.000 habitantes.

Os resultados apresentados neste trabalho confirmam o entendimento de Abrucio (2010), Rezende (2007) e Mendes (2008) de que quanto menor o porte municipal, maior a dependência dos municípios, seja pela baixa atividade econômica (que resulta em menor proporção de arrecadação própria como IPTU e ISS quanto de repasses de ICMS e IPVA, que também utilizam o fator econômico como forma de distribuição). Este ponto do dinamismo econômico também foi apresentado pela ABM como um dos principais fatores para a escassez de recursos próprios dos municípios

“Os municípios de menor dinamismo econômico, que são os municípios mais pobres, são esses municípios que são sustentados pelo FPM [...]. Ele (o FPM) é o que garante a subsistência dos municípios com menor dinamismo econômico. E o dinamismo econômico de um município ele não é dado pela, digamos, política, ele é um dado de mercado, inclusive, não é a prefeitura ou o programa de governo do prefeito e da prefeita que dá ou não dá dinamismo econômico, é claro que o poder local, o governo local, pode ter ações, pode incidir sobre o dinamismo econômico, mas não é absoluto.” (Entrevistado ABM, 2019)

É interessante notar que, ainda que tenham tido pequenas mudanças nos municípios das faixas nos anos de 2014 e 2017, a dependência em relação ao FPM de um período para o outro pouco se alterou, mantendo-se em níveis bastante altos como já mencionado anteriormente. Salienta-se que, realizando a correção monetária dos valores dos repasses do FPM e das receitas correntes para os municípios analisados neste estudo, é possível notar que houve uma redução dos mesmos em valores absolutos, porém dado que tanto os recursos do

FPM quanto as receitas correntes reduziram, não houve grandes mudanças na proporção, não alterando significativamente os percentuais de dependência nestes dois períodos analisados.

Quadro 8 – Valores absolutos FPM e Receitas Correntes

	2014	2014 corrigido ³	2017
FPM total	R\$ 4.324.684.263,08	R\$ 5.572.760.463,43	R\$ 5.252.913.183,97
Receitas Correntes Totais	R\$ 28.735.029.459,84	R\$ 37.027.775.057,76	R\$ 35.236.822.160,74

Fonte: Elaborado pela autora.

Com os dados do quadro acima infere-se que o fato de não ter havido variação significativa na proporção de dependência ao FPM em relação aos anos de 2014 e 2017, não significa que os impactos da crise econômica e social do país não tenham chegado aos municípios, e sim que esta proporção não se alterou pois, de um modo geral, o montante total das receitas correntes também se reduziu. Para se ter uma posição mais assertiva quanto aos impactos e seus efeitos causais, seria necessário um olhar sobre todas as fontes de receitas dos municípios, seja de receitas próprias ou das transferências (constitucionais, legais e voluntárias), entretanto este não é o escopo deste estudo, que foca na análise da situação do FPM.

³ Correção monetária dos valores de 2014 para 2017 utilizando o IPCA feita na Calculadora do Cidadão disponibilizada pelo Banco Central do Brasil:
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar em que medida os municípios gaúchos foram dependentes dos recursos recebidos do FPM nos anos de 2014 e 2017. Porém, para se chegar a este objetivo foram traçados alguns outros mais específicos. Primeiramente, descrever as competências dos municípios na oferta de bens e serviços públicos, a luz do que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Isto foi feito no referencial teórico na medida em que foram apresentados os conceitos de federalismo e federalismo fiscal brasileiro, além das políticas públicas e competências municipais. Em segundo lugar, compreender o funcionamento e composição do Fundo de Participação dos Municípios. Esse objetivo foi realizado na descrição do objeto onde se trouxe um histórico do FPM e suas principais definições e particularidades. Na sequência foram caracterizados os municípios gaúchos e a sua evolução em termos numéricos, visando compreender um pouco suas particularidades e em que contexto estão inseridos. Em seguida mapeou-se os dados das receitas dos municípios nos dois períodos analisados, visando justamente ter insumos para analisar a dependência. Por fim, a partir dos dados mapeados os mesmos foram cruzados e foi criado o grau de dependência dos municípios, além de relacioná-los com as respectivas populações dos municípios, o que foi apresentado por meio de diversos gráficos.

Quando se trata do assunto da gestão financeira e orçamentário na esfera pública no Brasil, um aspecto central é o federalismo fiscal, que trata da divisão de recursos entre os entes federados. Esta divisão precisa visar o equilíbrio entre as responsabilidades e recursos disponíveis, levando em consideração as disparidades regionais e sociais da federação. No caso brasileiro, em que há uma concentração de atividades econômicas em determinadas partes do território gerando uma disparidade na arrecadação tributária as transferências intergovernamentais são fundamentais para conquistar este equilíbrio. Uma dessas transferências é o Fundo de Participação dos Municípios. Ele foi criado justamente para balancear essa relação entre os entes federados, deixando-a mais justa e igualitária. Contudo, os critérios que este instrumento possui para distribuir os recursos acabou deixando os municípios muito dependentes no mesmo. Por isso, acredita-se que seja necessária uma revisão tanto dos critérios de repartição quanto da composição dos mesmos, isto é, quais tributos irão compor o FPM, quais as alíquotas destes tributos e suas bases de abrangência.

Conforme apresentando anteriormente, no ano de 2014, 43,6% dos municípios do estado tiveram nesta única transferência constitucional mais de 30% de suas receitas correntes.

No ano de 2017, este percentual reduziu, contudo ainda são 39,4% dos municípios do RS com este elevado grau de dependência aos recursos do fundo. Estes diversos municípios que são dependentes do FPM são exemplos de um dos grandes problemas do fundo que é o estímulo que ele acaba dando, mesmo que indiretamente, para uma gestão ineficiente, baseada na criação de novos municípios, acarretando nesta alta dependência de uma única fonte de recursos. Outra limitação do FPM é o fato de não permitir utilizar políticas anticíclica em tempos de crise, como exemplo desta pouca flexibilidade na gestão do FPM pode se apontar os efeitos que políticas como a desoneração de tributos como o IPI e o IRPF/PJ, praticadas pelo governo central, que impactaram na arrecadação destes tributos, fazendo com que, por consequência, houvesse redução nos repasses que são feitos aos municípios, impactando negativamente nos recursos disponíveis no âmbito local.

Este trabalho buscou mapear a dependência dos municípios ao FPM no estado do Rio Grande do Sul e classificá-la em níveis para compreender um pouco melhor esse fenômeno. Notou-se que existe um grande número de municípios com uma elevada dependência dos recursos do fundo, estes municípios foram classificados no grau criado como “alta dependência”, significando que os mesmos possuem um percentual pequeno de receitas correntes próprias, ou seja, que depende num elevado grau dos recursos advindos desta transferência constitucional para custear suas despesas correntes. Além disso, há no estado muitos municípios classificados como “média dependência”, que não estão em situação tão agravante quanto o grupo anterior, mas que também encontram no FPM um importante mecanismo de financiamento. Tais achados não são inéditos, porém neste trabalho foi possível quantificar essa dependência e compreendê-la melhor no âmbito do conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul. Foi possível compreender, por exemplo, que grande parte dos municípios que possuem essa elevada dependência estão nas regiões nordeste e noroeste do estado, estando na metade sul os município na faixa de média dependência. Tal achado pode ter diversas explicações, porém acredita-se que o fato de os municípios desta região serem em sua maioria pequenos (menos de 10 mil habitantes), rurais e grande parte emancipados nas décadas de 1980 e 1990, quando houve um salto no número de municípios gaúchos, pode explicar essa dependência, não tendo tanta capacidade de arrecadar mais tributos próprios.

Uma das limitações deste estudo trata-se do fato de que os demais repasse entre os entes federados, como a Cota-parte do ICMS e do IPVA, os repasses dos fundos relacionados a educação e saúde (FUNDEB e SUS), bem como das transferências voluntária (convênios e contratos de repasses celebrados pelos municípios junto à União e estados) não foram objeto de

análise neste estudo. Para que se possa realizar uma análise completa das finanças municipais tais mecanismos precisam ser incluídos. Contudo, o escopo deste trabalho era analisar somente do FPM, desta maneira, sugere-se que estudos futuros considerem essas outras transferências de maneira a aprofundar ainda mais o conhecimento sobre este tema.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.431-458, 2002

BRASIL. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais**.

Brasília: Tesouro Nacional, 2013. Disponível em:

<www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2606/2017**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 22/11/2017. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015FEE772AF97632>>. Acesso em: 04 out. 2018.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos**. 2010. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-02082011-121458/pt-br.php>>. Acesso em: 19 set. 2018.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Ufrgs, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (Coord.). **Gestão Municipal: Manual do Prefeito**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **IBGE Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/panorama>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Coordenação de Estudos. Brasília, abril, 2008. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/94747>>. Acesso em 30 set. 2018.

PEREIRA, Renée. **Fusão de municípios significaria economia de R\$ 6,9 bilhões ao País.** Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fusao-de-municipios-significaria-economia-de-r-6-9-bi-ao-pais,70002473448>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

PIMENTA, Angela. **Manual GPI de Eleições Municipais 2016.** São Paulo: Casa da Árvore, 2017. Disponível em: <<http://www.gpieleicoes2016.com.br/e-book>>. Acesso em: 04 nov. 2018.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal e Gestão Pública.** In: João Alberto De Negri, Bruno César Araújo, Ricardo Bacelette (Orgs.). **Desafio da Nação: Artigos de Apoio - Volume 1.** Brasília. 2018. Cap. 6. p. 203-228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32982:desafios-da-nacao-artigos-de-apoio-volume-1&catid=410:2018&directory=1>. Acesso em: 19 set. 2018.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 15, n. 3, p.1-13, jul. 1995.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAUJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: Fgv, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.** 2013. Disponível em: < <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências.** Lua Nova, São Paulo, v. 02, n. 52, p.1-26, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Competências dos municípios.** Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>>. Acesso em: 03 nov. 2018.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros.** 2003. 181 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf>>. Acesso em:
30 set. 2018.