

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Caroline Hentz

**FPM: EQUIDADE E EFICIÊNCIA –
ESTUDO DE CASOS DO RS**

Porto Alegre

2011

Caroline Hentz

**FPM: EQUIDADE E EFICIÊNCIA –
ESTUDO DE CASOS DO RS**

*Trabalho de conclusão de curso de Graduação,
apresentado ao Departamento de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Econômicas*

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann

Porto Alegre

2011

Caroline Hentz

**FPM: EQUIDADE E EFICIÊNCIA –
ESTUDO DE CASOS DO RS**

*Trabalho de conclusão de curso de Graduação,
apresentado ao Departamento de Ciências
Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Econômicas*

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira – Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi – Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann – Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS

Dedico este trabalho ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão, por todo incentivo, amor e exemplo de força e caráter.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela coragem;

À minha família, por todo o suporte em todos estes anos;

Aos meus amigos pelo apoio e momentos de descontração;

Ao meu companheiro pela compreensão nos momentos difíceis e pelo carinho;

Ao meu pai por todo seu conhecimento prático em finanças municipais;

Aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em especial ao Professor Eugenio Lagemann, por toda a sua orientação e disciplina.

RESUMO

Este estudo busca através de uma análise dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre os anos de 2002 e 2009, verificar se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma transferência redistributiva, está cumprindo com o seu objetivo principal, promovendo a igualdade e portanto, reduzindo as desigualdades de maneira eficiente, de modo a não estimular a acomodação fiscal nos entes federados, principalmente nos entes inferiores com pequeno número de habitantes. As análises realizadas demonstram que o processo de distribuição do FPM não tem ocorrido de maneira satisfatória, já que utiliza mecanismos que levam em consideração apenas fatores populacionais (FPM-interior) e não tem promovido uma redução significativa da dependência por parte dos municípios em relação as transferências.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Descentralização. Finanças Públicas. Transferências Correntes. FPM.

ABSTRACT

This study seeks through an analysis of the cities of Rio Grande do Sul, in the period between the years 2002 and 2009, verify that the Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a redistributive transfer is fulfilling its main goal, promoting equality and thus reduce inequalities effectively, so as not to encourage the accommodation tax in federal entities, especially in the lower ones with few inhabitants. The analysis carried out showed that the process of distribution of FPM hasn't been satisfactorily since it uses mechanisms that take into account only population factors and hasn't promoted a significant reduction in the dependence of municipalities in relation to transfers.

Key-words: Fiscal Federalism. Decentralization. Public Finance. Current Transfers. FPM.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Distribuição dos Municípios por Categoria de Repasse do FPM – 2009 – RS.....	35
Gráfico 2: Distribuição da População por Categoria de Repasse do FPM – 2009 – RS.....	36
Gráfico 3: Participação do FPM por região.....	37
Gráfico 4: Distribuição Percentual do Número de Municípios e População por Faixas Populacionais – 2009 – RS.....	47
Gráfico 5: Evolução do FPM (valores correspondentes ao total repassado a nível nacional) - Dezembro de 2003 a Dezembro de 2009.....	49
Gráfico 6: Receita Total per capita por faixas populacionais – Municípios do RS – 2009.....	55
Gráfico 7: FPM per capita por faixas populacionais – Municípios do RS – 2009.....	56
Gráfico 8: Valor médio de ICMS e FPM recebido pelos municípios de acordo com a sua faixa populacional – 2009 – RS.....	56
Figura 1: Modelo Analítico para o Sistema de Partilhas Brasileiro	30

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da Receita Tributária por nível de governo - 1960/2000.....	22
Tabela 2: Estrutura tributária sob as Constituições de 1946, 1967 e 1988.....	23
Tabela 3: Evolução no número de municípios no RS e no Brasil	26
Tabela 4: Evolução dos percentuais de IR e IPI destinado ao FPM.....	33
Tabela 5: Coeficiente de Participação dos Municípios do Interior	37
Tabela 6: Exemplo numérico: cálculo da cota individual de FPM interior.....	39
Tabela 7: Identificação dos Estratos de População e da Nomenclatura de Municípios	44
Tabela 8: Relação percentual de Contas da Receita – 2009 - RS.....	46
Tabela 9: Valor percentual do FPM repassado para cada faixa em relação ao total do FPM recebido no RS – 2009	48
Tabela 10: Percentual do FPM* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional **	49
Tabela 11: Evolução do FPM per capita - RS	50
Tabela 12: Percentual do ICMS* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional	51
Tabela 13: Percentual da Arrecadação Própria* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional.....	51
Tabela 14: Ranking de Municípios em relação ao PIB per capita, FPM per capita e População – 2008 – RS	54
Tabela 15: Despesa com Legislativo per capita – RS – 2005 a 2009.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

FINBRA – Finanças do Brasil

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposta sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITBI-CM – Imposto de Transmissão Bens Imóveis – Causa Mortis

ITBI-IV – Imposto de Transmissão Bens Imóveis – Intervivos

ITR – Imposto Territorial Rural

IVVCL – Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O FEDERALISMO FISCAL.....	15
2.1 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO	16
2.2 O MODELO DE 1965 / 67	19
2.3 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	21
2.3.1 A Municipalização e a Criação de Municípios.....	24
2.4 O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS	29
3 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM	32
3.1 HISTÓRICO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO	32
3.2 O ATUAL SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DO FPM	34
3.3 METODOLOGIA DE CÁLCULO DO FPM.....	36
3.3.1 Cálculo dos Municípios do Interior	38
3.3.2 Cálculo das Capitais	39
3.3.3 Cálculo da Reserva	40
4 EQUIDADE X EFICIÊNCIA.....	41
4.1 AVALIAÇÃO DO FPM.....	42
4.2 METODOLOGIA E DADOS	43
4.3 ACOMODAÇÃO FISCAL – PEQUENOS MUNICÍPIOS DEPENDEM MAIS DE TRANSFERÊNCIAS ...	45
4.4 MUNICÍPIOS PEQUENOS NEM SEMPRE SÃO OS MAIS POBRES	52
4.5 PEQUENOS MUNICÍPIOS TÊM MAIS RECEITA POR HABITANTE QUE OS DE MAIS	54
4.6 GASTO DOS MUNICÍPIOS COM O LEGISLATIVO É MAIOR NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS	57
5 CONCLUSÃO.....	60
APÊNDICE	66
ANEXOS	78

Apêndice A: Número de Municípios Analisados por Faixa.....	66
Apêndice B: População Analisada por Faixas.....	67
Apêndice C: Percentual de Distribuição dos Municípios e da População por faixa populacional – RS - 2009	68
Apêndice D: PIB per capita e FPM per capita – Municípios RS – 2008	69
Apêndice E: FPM per capita e Receita per capita – RS – 2009	77
Anexo A : FPM – Interior- Participação dos Estados no Total a Distribuir – Exercício 2009	78
Anexo B: FPM – Interior – Totais por UF – Exercício 2009	79
Anexo C: FPM – Reserva – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2009.....	80
Anexo D: FPM – Capitais – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2009	81
Anexo E: Participação dos Estados no Total do FPM Interior a distribuir, população e número de Municípios	82
Anexo F: Composição das Câmaras Municipais	83
Anexo G: Relação dos 30 melhores classificados no IRFS - 2009	84

1 INTRODUÇÃO

Tem-se evidenciado, nos últimos anos, que o setor público não tem funcionado de maneira satisfatória, pois a sua organização tem provocado insucessos em relação aos desafios macroeconômicos que se impõem às finanças públicas. Este insucesso pode ser visto na falta de qualidade dos serviços públicos oferecidos pelas três esferas de governo (federal, estadual, municipal). Uma reestruturação do Federalismo Fiscal seria necessária para o alcance de uma estabilidade econômica e eficiência na provisão de bens oferecidos por este setor (COSSIO, 1998, p.10).

A descentralização ao mesmo tempo em que promove a ampliação das competências tributárias, pode induzir ao aumento da arrecadação própria, que por sua vez pode conduzir o ente a alcançar uma autonomia financeira e responsabilidade fiscal, mas na maioria dos casos, principalmente nos entes federados inferiores com pequena população, as transferências podem ocasionar comodismo (baixa arrecadação própria) e gastos exacerbados. Um modelo centralizado também apresentaria problemas, pois implicaria numa menor relação entre a receita e a concessão de benefícios.

O Brasil possui um grande impasse em relação à questão abordada. A sua imensa dimensão territorial traz grandes desigualdades inter-regionais e realidades tributárias distintas. Com isso, há a necessidade de um sistema público de financiamento bem regulado, que promova a redução destas desigualdades, pois como destaca Cossio (1998, p. 14)

[...] a existência de disparidades socioeconômicas inter-regionais numa federação impede que todas as unidades de governo que a compõem possam financiar a totalidade de suas despesas com os recursos tributários gerados em suas jurisdições.

Neste ponto surge o foco deste trabalho, as transferências redistributivas, que teriam a função de promover a igualdade. É importante verificar se o atual sistema de transferências, especificamente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), está sendo repartido de forma adequada e eficiente no vigente sistema descentralizado.

Os critérios de distribuição do FPM beneficiam municípios de pequeno porte e deveriam beneficiar, a princípio, áreas menos desenvolvidas. No entanto, há uma necessidade maior de gasto com serviços públicos em cidades de maior porte devido à urbanização e ao custo mais alto que existe em áreas mais densamente povoadas (metropolização). Para

Rezende (1995, p. 12), a descentralização e a municipalização dos encargos públicos se desencontram com a demanda por serviços sociais, urbanos e com a distribuição das receitas.

O FPM tem sua discussão associada ao Federalismo Fiscal, pertencente ao estudo das finanças públicas relacionado à análise de divisão de competências e prestação de serviços pelos entes federados e que, portanto, como já mencionado, está atrelado ao critério de distribuição, com o intuito de promover igualdade e proporcionar eficiência na alocação dos recursos. Seguindo teorias, formuladas por autores como Oates, busca-se verificar neste estudo se tais critérios estão sendo seguidos, em especial através de uma análise dos municípios rio-grandenses. Oates (1999, p. 1126), destaca que as transferências intergovernamentais são um instrumento político importante do federalismo fiscal, podendo cumprir funções, tais como, equalização fiscal entre as jurisdições. É o que vemos também em Prado (2003, p. 41),

[...] um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Portanto, o objetivo deste trabalho está centrado na verificação da eficiência e da equidade na distribuição dos recursos governamentais, e em especial, através de uma análise do FPM, a partir da qual são focadas questões como acomodação fiscal, redução de desigualdades e qualidade do gasto público.

Para alcançar os objetivos apresentados, foi efetuado um diagnóstico das contas de receita corrente – FPM, ICMS, arrecadação própria – e do PIB per capita de todos os municípios gaúchos no período de 2002 a 2009. As informações utilizadas foram extraídas, em essência, da Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante dos resultados expostos procurou-se compreender o significado das variações apresentadas.

Este trabalho está estruturado em três partes principais. A primeira delas trata do Federalismo Fiscal. A partir deste capítulo se desprendem subitens relacionados aos modelos de estruturação tributária e política, como o modelo de 1967 que instituiu o FPM, e a Constituição de 1988, cujas regras são vigentes na atualidade. Para completar busca-se estruturar o sistema de transferências ao qual pertence este fundo.

Num segundo momento é feita uma avaliação do FPM, analisando o seu sistema atual de transferências, assim como o antigo, além de apresentar a sua metodologia de cálculo.

Enfim, na terceira parte, no capítulo 4, busca-se averiguar alguns pontos que permitem ou dão indícios à verificação da equidade e da eficiência do FPM. É possível ver que a multiplicação de municípios e a atual estruturação do fundo acarretou alguns problemas, que, desde a Constituição Brasileira de 88, tem a sua solução adiada até o presente momento.

Diante disso, é importante que o sistema de transferências atue de forma a compensar vertical e horizontalmente as brechas fiscais existentes nos governos subnacionais e que seja estruturado para garantir um equilíbrio entre a eficiência econômica e a equidade fiscal, os dois critérios de avaliação utilizados neste estudo.

2 O FEDERALISMO FISCAL

É objeto de estudo do Federalismo Fiscal, de acordo com Oates (1999, p.1120), compreender quais funções e instrumentos relacionados às finanças públicas melhor são centralizados e quais são melhor colocados nos níveis descentralizados de governo, além do mais, o federalismo fiscal explora, em termos normativos e positivos, os papéis dos diferentes níveis de governo e a maneira como eles se relacionam entre si através de instrumentos, como os subsídios intergovernamentais. Autores, como Oates, desenvolveram a teoria normativa do federalismo fiscal, cujo principal foco é distribuir racionalmente entre todos aqueles constituintes do sistema (União, Estados e Municípios), o “bolo” tributário e as responsabilidades perante a oferta de bens públicos.

Segundo Giambiagi e Além (2000, p. 306), a descentralização tem como razão de existência fatores econômicos, culturais, políticos e institucionais e geográfico. Detenhamo-nos no fator econômico. O processo de descentralização busca uma alocação eficiente dos recursos, entre eles, impostos, transferências, gastos e outros.

À teoria do federalismo fiscal engaja-se o FPM, uma transferência de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida, que é repassada pela União a todos os municípios do País. Por ser não vinculada concede autonomia aos municípios na aplicação de seus recursos. Este critério está de acordo com o que é abordado por Musgrave e Musgrave (1980, p. 540), “[...] a redistribuição fiscal deve ser uniforme em uma área em que o capital e o trabalho disponham de grande mobilidade. Isso quer dizer que a distribuição fiscal deve ser um encargo do governo federal”.

Sendo o FPM uma transferência de caráter redistributivo, com a finalidade de promover a igualdade e a eficiência, vejamos o que Shah (2006) escreve sobre este assunto.

Shah (2006, p. 15-16) projeta a equidade e a eficiência como diretrizes úteis a serem consideradas nas transferências. Além destas cita a responsabilidade, a transparência, a adequação da receita, entre outras num total de 15 diretrizes. Em relação à equidade e a eficiência esclarece o seguinte:

“*Equity (fairness)*. Allocated funds should vary directly with fiscal need factors and inversely with the tax capacity of each jurisdiction.”

*“Efficiency. The grant design should be neutral with respect to subnational governments’ choices of resource allocation to different sectors or types of activity.”*¹

Para complementar, de acordo com Shah (2006, p. 15), as transferências fiscais são fundamentais para garantir a eficiência e a equidade na prestação de serviços locais e para a saúde fiscal dos governos subnacionais.

2.1 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO

O Brasil é um país federativo, formado por três níveis de governos. Cada um possui autonomia e independência administrativa, econômica e financeira com a capacidade de gerir as suas finanças e arrecadar seus próprios tributos. Tal autonomia é prevista constitucionalmente.

A questão da federalização brasileira não teve como causa central apenas imitar o “grande império” americano, os EUA. O Brasil, como será apresentado mais adiante, é um país de dimensão territorial muito grande, e isto, ao longo de toda a sua história, gerou muitos conflitos com riscos de uma secessão territorial, como por exemplo, a Guerra dos Farrapos aqui no Rio Grande do Sul.

Além do mais, o nosso país possui uma tradição municipalista, que foi acentuada a partir da Constituição de 1988, pois os municípios foram reconhecidos como membros da federação (REZENDE; AFONSO, 2004, p.09), aumentando a competição com os Estados, diante da sua igualdade em relação a direitos e deveres. Na Constituição de 1967 os municípios já eram considerados unidades políticas autônomas, mas apenas na Constituição de 1988 eles elevaram seu status em relação ao sistema de arrecadação, transferências e responsabilidades. Isto pode ser visto no primeiro artigo da Constituição de 1988, no qual os municípios se solidificaram e ganharam base: “A República Federativa do Brasil [é] formada pela União indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal [...]” e no Art. 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. É importante salientar que no final do século XX houve uma multiplicação,

¹ Equidade (imparcialidade). Os fundos alocados devem variar diretamente com a necessidade dos fatores fiscais e inversamente com a capacidade de imposto de cada jurisdição. Eficiência. O projeto de subsídios deve ser neutro com respeito às escolhas dos governos subnacionais de alocação de recurso a diferentes setores ou tipos de atividades. (Tradução da autora)

principalmente de municípios pequenos (até 20 mil habitantes), e é neste ponto que encontramos um dos problemas da distribuição.

O motivo da descentralização fiscal foi preponderantemente político, ou seja, este processo não foi determinado por critérios técnicos, e não partiu de uma estratégia econômica com políticas bem-definidas. Segundo Affonso (1996), ela veio com a redemocratização, que no caso brasileiro ocorreu em primeiro lugar nos governos subnacionais, e em virtude do aprofundamento da crise econômica. Como podemos ver em Affonso (1996, p. 5), em outros países:

[...] a descentralização decorreu da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a desfazer-se de parte de seus encargos, transferindo-os a estados e municípios, na tentativa de incorporar setores à margem do poder estatal com a promessa da descentralização (como na Colômbia, por exemplo).

Para Afonso e Lobo (1996, p. 5), este processo de redemocratização nos países da América Latina e do Caribe está associado ao “abandono do modelo de substituição de importações, à crescente abertura das economias ao exterior, à consolidação da estabilidade de preços e à revisão do tamanho e funções do Poder Público”.

Devido ao seu território de dimensão continental, o Brasil agrega grandes disparidades regionais. Tanto no que se refere à natureza social e cultural, quanto na econômica. No entanto, possuir um grande território federativo unificado traz alguns benefícios, como vantagens competitivas nos mercados internos, sem barreiras fiscais e tarifárias. Tomamos como exemplo de comparação a União Européia, que possui um mercado unificado justamente com o intuito de ampliar o seu horizonte de negócios com benefícios fiscais e tributários.

Para Mendes, Miranda e Cossio (2008, p. 11), o Brasil é um caso de um típico país onde as desigualdades não se manifestam apenas entre os indivíduos, mas ocorrem também entre municípios, estados e regiões, e por isso, de acordo com tais autores, “o caráter redistributivo das transferências governamentais tende a ser bastante valorizado”. Tais desigualdades regionais podem ser vistas nas elevadas diferenças de renda existentes entre os estados, como exemplo, Norte e Nordeste, considerados mais pobres, versus Sul e Sudeste, estados de maior dinamismo e, portanto, mais ricos.

Para um funcionamento ideal deste sistema (federalismo descentralizado) é necessário um Pacto Federativo bem estruturado, ou seja, as três partes constituintes da federação devem acordar em relação às disposições tributárias, representação política,

responsabilidades e competências sociais. Mas, da mesma maneira, uma descentralização excessiva também pode prejudicar, pois aumenta a rivalidade entre os Estados e entre os municípios, ou seja, entre os membros da federação, na medida em que acentua as disputas pelo comando. É nesse momento que questões como incentivos fiscais para atração de empresas e, conseqüentemente, progresso econômico, tornam-se mais evidentes, visto que um ente procura sobrepor-se ao outro.

Segundo Cossio (1998, p. 36):

[...] a falta de legislação complementar para regulamentar a descentralização tributária abriu espaço para guerras fiscais entre Estados, que, no afã de atrair investimentos para suas regiões, sacrificaram suas receitas tributárias e induziram uma alocação espacial ineficiente dos fatores móveis.

Lagemann, Oliveira e Marques Junior (2009, p. 5) também expressam tal idéia ao colocarem que as medidas adotadas por cada nível de governo no que se refere aos tributos acaba por gerar impactos em outros níveis de governo, por se tratarem de decisões individuais, não cooperativas.

Para Afonso e Lobo (1996, p. 19) na ausência de pactos aumentam “visões ou práticas que levam ao extremo a idéia de descentralização”, trazendo como consequência, juntamente com um governo central dispensável, a negligência sobre o que acontece do lado de fora das fronteiras de cada município, distrito, província e até país.

A descentralização fiscal sempre deve estar baseada em alguma forma de pacto federativo. Não há como implementar um processo descentralizador da administração pública sem atentar, antes de mais nada, para as relações políticas entre os poderes dos diferentes níveis de governo, o sistema eleitoral e a representação no Congresso Nacional. Não apenas para iniciar a descentralização, mas também para se ajustar ou retomar seu processo, é imprescindível o recurso ao pacto federativo (AFONSO; LOBO, 1996, p. 19).

A atual sistemática do federalismo fiscal, como veremos posteriormente, se espelha na reforma tributária de 1967. No entanto, é importante ressaltar que naquele período as condições econômicas eram diferentes, conforme Rezende (2003, p. 25), “ [...] esse modelo foi parcialmente desfigurado em 1988 e submetido a sucessivos remendos desde então, sem que seus fundamentos tivessem sido reformulados”. O autor complementa dizendo que esse imobilismo causou distorções que impedem que as propostas de descentralização das responsabilidades públicas e a redefinição do papel de cada ente avance.

2.2 O MODELO DE 1965 / 67

A reforma tributária de 1967 foi a primeira que apresentou um sistema de transferência de caráter estritamente redistributivo (PRADO, 2003, p. 49). Por um lado ela concentrou a arrecadação no governo federal deixando os municípios apenas com a arrecadação sobre serviços e propriedades. Ambas bastante limitadas, principalmente nos municípios de pequeno porte onde a produtividade tende a ser mais insignificante, ou seja, essa centralização causou insuficiência e fragilidade econômica nos níveis inferiores de governo. Por outro, lançou o mecanismo de redistribuição para equilibrar essa concentração através dos chamados Fundo de Participação de Estados e Municípios². Antes de 1967 as transferências não tinham caráter de redistribuição, mas de devolução tributária e condicionada, ou seja, um simples sistema de partilha de recursos. Portanto, como evidencia Rezende (1995, p. 7), a reforma de 1967, realizada pelo regime militar, ao mesmo tempo que concentrou competências tributárias para a União, instituiu um inovador mecanismo de transferências de receitas.

Desde sua origem, o FPM tinha uma distribuição de recursos proporcional à população, conduzindo a um resultado que privilegiava municípios de pequena população e Estados mais pobres, pois essa centralização, promovida pelo regime militar, tinha o objetivo de assegurar o apoio político desta parcela mencionada.

O modelo de Federalismo Fiscal proposto em 1967 permitiu uma certa ampliação da competência de Estados e municípios sobre a arrecadação própria através da recomposição das suas capacidades tributárias (criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM³ e do Imposto sobre Serviços - ISS de responsabilidade estadual e municipal respectivamente), o ISS passou a englobar impostos de caráter mais reduzido e com base bastante estreita, como por exemplo, o Imposto sobre Indústrias e Profissões, o Imposto de Licença, o Imposto sobre Diversões Públicas. Houve a fusão do ITBI-IV e ITBI-CM. (Ver tabela 2).

Durante determinado período este regime mostrou eficácia, que, no entanto, esgotou com o enfraquecimento do regime militar e a adoção da política de transição gradual para a democracia, conforme Rezende (2003, p. 27).

² A Emenda Constitucional nº 18 de 1965 criou o FPM. A regulamentação do FPM ocorreu em outubro de 1966 pela Lei nº 5.172 (CTN).

³ Segundo Prado (2001, p. 12), a reforma optou pela competência estadual do ICM, ainda que limitada pelo controle do governo Federal e do Senado para inibir o potencial distorcivo da competência estadual, que tende a utilizar o imposto como instrumento de política econômica regional, conduzindo a problemas, como a chamada “guerra fiscal”.

De acordo com Simonsen (1993)⁴ apud Cossio (1998, p. 21):

A reforma tributária de 1967 impulsionou a modernização da estrutura tributária vigente desde 1946 mediante a definição dos campos de tributação, a racionalização do sistema tributário, a eliminação de impostos de caráter cumulativo e sua substituição por impostos sobre o valor adicionado, a ampliação do imposto de renda com a inclusão dos rendimentos do capital na sua base de tributação e a reorganização do aparelho de administração tributária.

Para Giambiagi e Além (2000, p. 252), a centralização do sistema não apenas promove a perda de autonomia dos Estados e municípios no que diz respeito à queda do volume de recursos transferidos pela União, mas impõe vinculações a estes recursos e a interferência na geração e normatização dos recursos próprios destes governos.

Analisando o âmbito municipal, podemos constatar que a reduzida importância dos impostos patrimoniais⁵, como já foi mencionada, constitui um dos fatores que torna a carga tributária dos municípios de baixa representatividade em relação ao total das receitas tributárias. Fato este, que não ocorria com a União, que era responsável pela maior parte dos tributos indiretos e pelo imposto de renda, que possuía um ajuste automático em relação a variação dos preços, e que, portanto, sentia menos os efeitos da inflação. Cossio (1998, p. 33) aborda esta questão da fragilidade por parte das arrecadações municipais:

[...] a ineficiência tributária das administrações locais, responsáveis pela gestão dos tributos sobre a propriedade, e a aceleração inflacionária são duas causas comumente apontadas para justificar a baixa participação dos governos municipais na arrecadação tributária global.

Como resultado de tal sistema instituído ocorreu o agravamento da crise fiscal, devido à escassez de recursos nos três níveis de governo. Apesar de a arrecadação ser concentrada na União, tal era insuficiente. Um dos motivos era a necessidade de financiamento aos demais entes endividados. Portanto, no final dos anos 80 houve um esgotamento da capacidade de financiamento tributário das três esferas de governo, pois as instituições geradas pela reforma de 1967 eram incapazes de gerar recursos suficientes para todos os níveis inferiores de governo (COSSIO, 1998, p.35).

⁴ SIMONSEN, Mario Henrique. O princípio federativo no Brasil. In: **Reforma fiscal**: coletânea de estudos técnicos. v. 2, p.569-573, 1993.

⁵ A base de incidência destes tributos ocorre sobre uma pequena fração do patrimônio.

2.3 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Enquanto a reforma tributária de 1967 é criticada pela sua centralização que prejudicava as unidades federativas descentralizadas, a de 1988 é criticada por ter ampliado a participação dos entes federados inferiores, sem um aumento correspondente de responsabilidades, afetando o equilíbrio da União, que viu a sua disponibilidade de recursos fiscais cair (COSSIO, 1998, p. 20), crítica esta também endossada por Rezende (1999, p. 2). Segundo o mesmo, a Constituição também teria ocasionado desigualdades na repartição de recursos entre Estados e entre municípios e incentivo à criação de novos. No entanto, em relação à União, perder recursos e aumentar as suas atribuições não é verdade em sua totalidade, pois essa situação foi alterada posteriormente com o aumento da receita das contribuições sociais e da perda nas arrecadações do IR e do IPI (impostos compõem a base dos fundos), e os Estados e, principalmente, os municípios aumentaram as suas responsabilidades, principalmente nas áreas da saúde e da educação. Rezende concorda com esta distorção da análise.

Esse forte incremento nos repasses da União para estados e municípios, ao lado da ausência de maiores modificações em termos de modernização tributária, resultou em esforços da União no sentido (de) compensar a redução de suas bases impositivas por meio do crescimento das contribuições sociais e outros impostos cumulativos. Isso pode ser visto como uma das causas da atual deterioração do sistema tributário nacional. (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p. 14)

Em 1967 a preocupação do governo recaía na modernização da infra-estrutura econômica. Agora, a realidade é outra. A qualidade dos recursos humanos, ou seja, as ações voltadas para a saúde, a educação e a segurança pública tornam-se o centro dos objetivos.

A partir da década de 80 ocorre um amplo processo de descentralização fiscal no sistema brasileiro de Federação, sendo que em 1988 ele se formaliza através de uma nova reforma constitucional. Entre 1975 e 1988 ocorreu descentralização no que se refere à ampliação das transferências do governo central. No entanto, a estruturação das competências tributárias não foi alterada.

A Constituição de 1988 foi marcada pelo auge da descentralização, promovendo mudanças em benefício dos municípios. Segundo Cossio (1998, p. 35),

[...] a reforma de 1988 promoveu a descentralização tributária mediante dois mecanismos: a ampliação da base de tributação dos níveis inferiores de governo e a

maior participação destes nos tributos federais mediante a ampliação dos Fundos de Participação Estadual e Municipal [...]

A tabela 1 mostra a evolução da receita tributária por nível de governo, entre 1960 e 2000. Como já mencionado, observa-se que os municípios foram os maiores beneficiados, tanto no que se refere à proporção na arrecadação direta, quanto na receita disponível. Já os Estados foram os que menos sofreram alterações. Enquanto a composição da receita disponível em relação ao total para os municípios é bastante superior, em relação à arrecadação direta, nos Estados e no governo central observa-se o inverso, a receita disponível é inferior, na maioria dos anos, à arrecadação direta. Isso ocorre devido à intensificação das transferências intergovernamentais.

Tabela 1: Evolução da Receita Tributária por nível de governo - 1960/2000

	Central	Estadual	Local 1/	Total	Central	Estadual	Local 1/	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do total			
ARRECADAÇÃO DIRETA								
1960	11,1	5,5	0,8	17,4	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	18,5	5,4	0,7	24,6	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	15,8	6,0	0,7	22,4	70,5	26,5	2,9	100,0
2000p	22,6	9,1	1,7	33,4	67,7	27,2	5,1	100,0
RECEITA DISPONÍVEL								
1960	10,4	5,9	1,1	17,4	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,0	5,5	2,1	24,6	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,0	6,0	2,4	22,4	62,3	26,9	10,8	100,0
2000p	19,1	8,6	5,6	33,4	57,3	25,9	16,9	100,0

Fonte: Araujo e Oliveira (2001, p. 5)

1/ A partir de 1998, a arrecadação municipal foi estimada com base na receita das principais capitais estaduais e na estrutura da arrecadação de 1997.

p/ Estimativa preliminar

Os governos municipais ganharam o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes (IVVCL), recuperaram o ITBI-IV (Imposto de Transmissão Bens Imóveis – Intervivos), além de adquirir maior autonomia para implementar progressividade no IPTU.

No entanto, o aspecto mais privilegiado pela reforma tributária de 1988 foi a ampliação das transferências intergovernamentais, que elevou a participação, principalmente dos municípios, nos recursos fiscais disponíveis. A participação de Estados e municípios (através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do FPM) na arrecadação federal do IR e do IPI foi elevada de 14% e 17% para 21,5% e 23,5%, respectivamente. Foram criados os Fundos Regionais financiados com os 3% da arrecadação do IPI para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A tabela 2 apresenta a estrutura tributária das Constituições de 1946, 1967 e 1988.

Tabela 2: Estrutura tributária sob as Constituições de 1946, 1967 e 1988

	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
União	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Consumo (IC) Imp. Únicos (IULC, IUUEE, IUM) Imp. sobre a Renda (IR) Imp. sobre Transferências ao Exterior (ITE) Imp. sobre Negócios e Economia (INE) Imp. Extraordinários (IE)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. Únicos (IULC, IUUEE, IUM) Imp. sobre Serviços de Comunicação (ISC) Imp. sobre Transportes (IT) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Extraordinários (IEx) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre Importação (II) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Produtos Industrializados (IPI) Imp. sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (IRPF e IRPJ) Imp. sobre Operações Financeiras (IOF) Imp. Territorial Rural (ITR) Imp. Extraordinários (IEx) * Imp. sobre Grandes Fortunas (IGF) **
Estados	Imp. sobre Vendas e Consignações (IVC) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imp. sobre Exportação (IE) Imp. sobre Atos Regulados (IAR) Imp. Especiais (IE) Imp. Territorial Rural (ITR)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias (ICM) Imp. sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Causa Mortis</i>) (ITBI-CM) Imp. sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) ***
Municípios	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (Intervivos) (ITBI-IV) Imp. sobre Indústrias e Profissões (IIP) Imp. de Licença (IL) Imp. sobre Diversões Públicas (IDS) Imp. sobre Atos de Economia (IAE)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS)	Imp. sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) Imp. Sobre Serviços (ISS) Imp. sobre a Transmissão de Bens Imóveis (<i>Intervivos</i>) (ITBI-IV) Imp. sobre Vendas de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVCL) ** **

Fonte: Cossio (1998, p. 25).

Nota: marcações da autora

* extinto

** está previsto na Constituição, mas não é cobrado

*** ADIR – Adicional do IR

**** Imp. Sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos- extinto pela EC nº 3/93

Portanto, apesar dos impasses e problemas da Constituição de 1988, ela foi um marco de fortalecimento da Federação devido ao aumento da autonomia de Estados e municípios em relação à política fiscal e na intensificação da descentralização, com o aumento de repasses de transferências de distribuição. Durante o período militar, as relações do FPM se alteravam conforme a situação política. Em períodos mais autoritários o percentual do IR e do IPI destinado ao FPM diminuía, assim como a sua autonomia para aplicação dos fundos e vice-versa. Tal Constituição vedou a vinculação de aplicação dos recursos do FPM, que existia, e, em alguns momentos, de forma bem rígida. As vinculações que permaneceram foram as instituídas pela Constituição de 88 e que não são específicas ao FPM, ou seja, ela deu completa autonomia aos municípios na aplicação de seus recursos.

De acordo com Afonso e Araujo (2001, p. 25), o aumento das participações dos Estados e municípios em áreas como saúde, educação, urbanização, saneamento e segurança freou de alguma forma uma crise social, que poderia ter tido dimensões muito maiores em virtude da queda nos gastos e na qualidade de serviços prestados pela União:

Ao longo do processo de descentralização, o aumento dos gastos municipais tem merecido pouca atenção. Na maioria das vezes, as análises privilegiam especificamente a situação financeira, concentrando-se na “contribuição” dos municípios para o déficit público agregado. O fato é que houve um processo silencioso de assunção de encargos, mal planejado é verdade, mas de fundamental importância para consolidar a descentralização fiscal.

2.3.1 A Municipalização e a Criação de Municípios

Desde 1988 a participação dos municípios na disponibilidade de recursos tributários tem aumentado, principalmente através do FPM. Sabe-se que a constituição de 1988 promoveu a municipalização, segundo Prado (2003, p.43):

A descentralização orçamentária, se deu predominantemente como um processo de municipalização: o nível de governo que teve sua participação na capacidade de gasto efetivamente ampliada nas últimas duas décadas foram os municípios. (...) No Brasil, só parece haver um efetivo processo de descentralização no sentido de ampliação da participação dos municípios nos encargos e recursos.

A descentralização fiscal, além de estimular a criação de municípios, acarretou conseqüências, tanto na área social, quanto na econômica. Segundo Gomes e Dowell (2000, p. 4): “[Aumentou] o volume absoluto e relativo de transferências de receitas originadas nos municípios grandes para os pequenos (e do Sudeste para o resto do país)”.

Este fator pode desencadear problemas econômicos relacionados à produtividade e geração de riqueza, pois ao se transferir recursos para localidades de pequeno porte, que em geral não possuem um estímulo econômico grande, deixa-se de promover um ciclo de produção econômica nos lugares que buscam aumentar suas receitas próprias. O que é preocupante. Se há uma transferência redistributiva maior para os pequenos municípios e estes não induzem a um aumento produtivo e, os grandes, que promovem uma maior dinâmica econômica, recebem uma menor parcela do fundo (avaliado pelo valor per capita), induzindo cada vez mais a uma redução desta dinâmica, o resultado pode ser a construção de

um bolo menor para ser repartido, já que são os grandes que contribuem substancialmente para sua formação.

Além disso, os autores acima citados acrescentam, que a descentralização beneficiou “pequena parte (não necessariamente a mais pobre) da população que vive nos pequenos municípios, e prejudicaram a maior parte, que habita os outros, cujos recursos se tornaram mais escassos e aumentaram os recursos utilizados com gastos legislativos.” (GOMES; DOWELL, 2000, p. 4). Tais pontos serão abordados com maior detalhamento no capítulo 4.

Mendes, Miranda e Cossio (2008, p. 13) definem o conceito de hiato fiscal como sendo:

[...] a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme para todas as cidades) de custo marginal de financiamento.

Portanto:

[...] cidades de baixa capacidade fiscal (alto custo marginal de financiamento), as que também têm pouca demanda viável por bens e serviços públicos, terão pequeno hiato fiscal, enquanto cidades com maior capacidade de arrecadação (menor custo marginal de financiamento) que enfrentem uma demanda alta e crescente por bens e serviços públicos podem ter um hiato fiscal maior. Não serão incomuns situações em que cidades de maior capacidade fiscal acabem necessitando de mais transferências do que aquelas com menor potencial de arrecadação. (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008, p. 13).

Para Giambiagi e Além (2000, p. 338), a municipalização “trata-se de um caso típico do que os economistas chamam de ‘falácia de agregação’, caracterizada pelo fato de que o racional do ponto de vista individual é contraproducente do ponto de vista agregado”. Isso quer dizer que com um aumento do número de municípios, a mesma parte do FPM deve financiar um gasto maior, ocorrendo assim um prejuízo se analisarmos a qualidade média de serviços prestados.

A municipalização, portanto, ao promover a autonomia dos municípios, enfraqueceu a sua conexão com os Estados. Os fluxos relevantes de transferências ocorrem entre os primeiros e o governo federal. Esta fragilização decorre principalmente por dois fatores: a crise orçamentária dos estados e a expansão dos fluxos de transferências voluntárias da União para municípios. Além do mais, cresce a importância dos municípios no que se refere ao financiamento dos gastos públicos. Com o aumento do número de municípios ocorreu também o aumento com gasto de pessoal.

Em relação à criação de municípios, tópico desta seção, vemos que a multiplicação ocorre por dois motivos principais:

[...] o aproveitamento de vantagens decorrentes da localização do distrito que deseja emancipar-se de atividades econômicas que geram uma fração expressiva do ICMS local; e o aproveitamento da possibilidade de administrar diretamente a parcela do FPM transferida ao município em função dos critérios de rateio estabelecidos em lei. (REZENDE, 1999, p. 4).

Os distritos se transformam em municípios, porque, muitas vezes, a elite política local se dá conta que o processo de descentralização pode lhes dar status político e, além disso, recursos financeiros através do esquema de rateio de FPM, recursos estes bastante significativos.

Tabela 3: Evolução no número de municípios no RS e no Brasil

Ano	Rio Grande do Sul	Brasil
1940	88	1.574
1950	92	1.889
1960	150	2.766
1970	232	3.952
1980	232	3.991
1991	333	4.491
2000	467*	5.507
2010	496	5.563

Fonte: STN e IBGE

* em 1996, 29 municípios gaúchos se emanciparam, no entanto, somente em 2001 ocorreram as instalações político-administrativas. Por esse motivo estes municípios não estão contabilizados para o ano 2000 (nota da autora).

Na tabela 3 podemos ver a evolução do número de municípios entre 1940 e 2010 no Rio Grande do Sul e no Brasil. Em 1991, após a Constituição de 1988, que intensificou a descentralização. No Rio Grande do Sul houve um aumento de mais de 43% no número de municípios em relação a 1980. E, se fizermos uma comparação entre 1991 e 2010, verificamos um aumento de cerca de 49%. Entre todos os Estados, o Rio Grande do Sul foi o que apresentou o maior número de emancipações após 1988. Nenhum município gaúcho se emancipou depois de 1996. De acordo com Tomio (2005, p. 125):

No Rio Grande do Sul, como em todas as unidades da federação, a regulamentação estadual determinou a potencialidade emancipacionista, por meio das leis que determinaram os passos do processo de criação de município e os limites ou exigências às localidades que desejavam sua emancipação. Em conjunto, estímulos fiscais, instrumentos processuais favoráveis e a ampliação do estoque de localidades

emancipáveis formaram o contexto institucional que determinou no Rio Grande do Sul um ambiente para que ocorressem decisões políticas extremamente favoráveis às emancipações municipais. Somou-se a isso a capacidade do poder Legislativo estadual de conquistar grande autonomia decisória sobre o processo emancipacionista.

Com o aumento do número de municípios, cai o valor da cota individual do FPM nos municípios do Estado onde houve emancipações, pois o valor do coeficiente do FPM por Estado é fixo, independente do número destes. Os coeficientes são fixos de acordo com a faixa populacional desde a Lei Complementar nº 62/1989. Através da tabela no anexo E pode-se perceber que os valores percentuais de participação dos Estados no total do FPM-interior a distribuir, que estão estipulados pelo Tribunal de Contas da União, possuem uma certa correspondência com a distribuição da população do interior pelos Estados em 1991. A correspondência é maior ainda, na maioria dos Estados, se comparada ao número de municípios do interior por Estado. Esse congelamento dos percentuais por Estado foi para evitar que um determinado Estado facilitasse a criação de novos municípios com o objetivo de extrair recursos que antes iriam para municípios de outros estados. Assim, os novos municípios afetam apenas o coeficiente dos municípios de seu próprio Estado.

Pela sistemática anterior, o desdobramento de um município em dois ou mais de menor porte, ao colocar cada um deles em faixas inferiores de população, aumentava o volume total de recursos recebidos pela mesma população, o que era um incentivo à multiplicação de micro municípios em todo o país, sendo o impacto rateado entre todos os municípios do país. Com a fixação, o efeito “redistributivo” deste processo fica restrito ao âmbito estadual, uma vez que o rateio por população é aplicado a um montante pré-determinado para cada estado. (PRADO, 2001, p. 22).

Como resultado, podemos constatar que o antigo critério, devido às grandes disparidades regionais existentes no território brasileiro, diferenças estas no nível de renda, tanto entre regiões diferentes, como dentro da mesma região não conseguiria reduzir as desigualdades. No entanto, o atual sistema também não ajuda a promover o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios, já que existe tal distinção entre os Estados.

O movimento municipalista, que cresceu principalmente nos anos 90, foi caracterizado por uma contradição. De acordo com Affonso (1996, p. 3):

O avanço da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política – e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder – e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao Governo central.

No entanto, há muitos que defendem a criação de municípios, e os principais pontos de defesa são o descaso do município de origem e uma melhora nos serviços oferecidos, pois há uma parcela maior de recursos disponibilizada. Conseqüentemente, as populações dos novos municípios não desejariam que sua cidade voltasse a ser distrito. Mas estamos fazendo uma análise do todo, pois para se transferir qualquer verba para este novo município está se tirando de outro, e como dizem Gomes e Dowell (2000, p. 25), “[...] o resultado líquido social dessa viagem do dinheiro só pode ter sido negativo”.

Mendes, Miranda e Cossio (2008, p. 13) mencionam que fatores como: perfil econômico, tamanho e taxa de crescimento da população, densidade demográfica ou a localização geográfica geram diferenças marcantes na cesta mais eficiente de bens públicos de cada comunidade, e complementam, que qualquer cidade almeja serviços públicos altamente especializados. No entanto:

[...] não é economicamente viável em pequenas comunidades, que não apresentam escala suficiente para operar esse tipo de serviço público e, portanto, não seria eficiente montar um sistema de transferências destinado a financiar um padrão de gastos públicos como esse. Raciocínio similar se aplica à variedade de serviços oferecidos (é possível haver clientela suficiente para justificar a construção de uma escola primária, mas faltará demanda suficiente para justificar uma universidade). Por outro lado, grandes cidades necessitam de investimentos públicos de alta monta para lidar com problemas complexos, como congestionamento de tráfego, destinação de grande quantidade de lixo, remoção de habitações precárias em áreas de risco, controle da poluição ambiental e diversos outros problemas decorrentes da elevada escala de operação e alta densidade populacional.

A criação de municípios, que em sua maioria são de pequeno porte, ocasiona uma perda de escala no oferecimento de bens públicos, eleva custos fixos, como com o legislativo, abordado com mais detalhes no ponto 4.6. Muitas vezes, acaba ocorrendo uma criação de serviços para os quais não há demanda, já que por motivos eleitorais e por existir uma maior proximidade com a população, cada prefeito cobiça inaugurar a sua escola, o seu posto de saúde, etc. Isso em geral acontece devido às transferências incondicionais, como é o caso do FPM. Resultado: deterioração na qualidade do gasto. Completando com Mendes, Miranda e Cossio (2008, p. 14),

[...] os mecanismos de transferência que tem por objetivo suplementar as verbas locais não podem se preocupar apenas com a capacidade de arrecadação dos governos locais, mas devem, também, tentar aferir qual a demanda economicamente viável existente por bens e serviços públicos em cada governo subnacional.

Tomio (2005, p. 126) destaca que aqui, no Brasil, as emancipações possuem certas peculiaridades se comparadas a outros países, pois elas são muito mais numerosas, concentram-se em áreas pouco urbanizadas e não são ordenadamente planejadas pelos níveis de governo mais abrangentes.

Mas, afinal, a municipalização é algo bom ou ruim, eficiente ou um problema? Neste caso a resposta depende bastante do ponto vista. Para a população que foi desmembrada é a possibilidade de uma maior oferta de serviços públicos que desestimula a migração para outros municípios e conseqüentemente o aumento da periferia nos grandes centros urbanos. No entanto, a criação de muitos municípios pode resultar num problema orçamentário e em uma disputa por recursos provindos de transferências intergovernamentais, principalmente do FPM, responsável por debates acalorados entre prefeitos e o governo central e um dos principais motivadores da famosa “Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios”, que tem ocorrido anualmente, e que em 2011 teve a sua XIV edição.

2.4 O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS

Para Sérgio Prado (2001, p. 3) o sistema de transferências é dividido em:

- a) transferências como instrumento de política fiscal federativa;
- b) transferências do orçamento excedente: legais versus discricionária;
- c) transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas.

Segue a análise de cada um desses tipos de transferências:

A primeira modalidade, as transferências como instrumento de política fiscal federativa podem ser chamadas de devolução tributária e tem como finalidade equilibrar a distribuição, pois as maiores arrecadações concentram-se nos níveis superiores. E, desta maneira, permite-se que os governos subnacionais recebam parcela de tributos que correspondam ao seu espaço de jurisdição, mas que são arrecadadas por outros níveis de governos. Podemos citar como exemplo, ICMS, IPVA, ITR, IOF-Ouro, sendo os dois primeiros de responsabilidade arrecadatória do governo estadual e os últimos do governo federal.

No entanto, algumas transferências possuem caráter redistributivo, ou seja, tem como finalidade reduzir as desigualdades entre as regiões, Estados e municípios. Como foi dito anteriormente, o Brasil possui dimensões continentais e isso o caracteriza como um país de realidades e necessidades diversas. Nessa categoria, temos como exemplo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), FPE, e o FPM. E como é mencionado em Gasparini e Miranda (2006, p. 9):

Em geral, essas transferências têm o caráter de suplementação orçamentária, [...] propiciam aos governos locais recursos que não possuem relação com as bases tributárias de sua jurisdição e diferem, nesse aspecto, das transferências de natureza devolutiva.

Na figura que segue (figura 1) é possível ver um esquema do sistema de transferências:

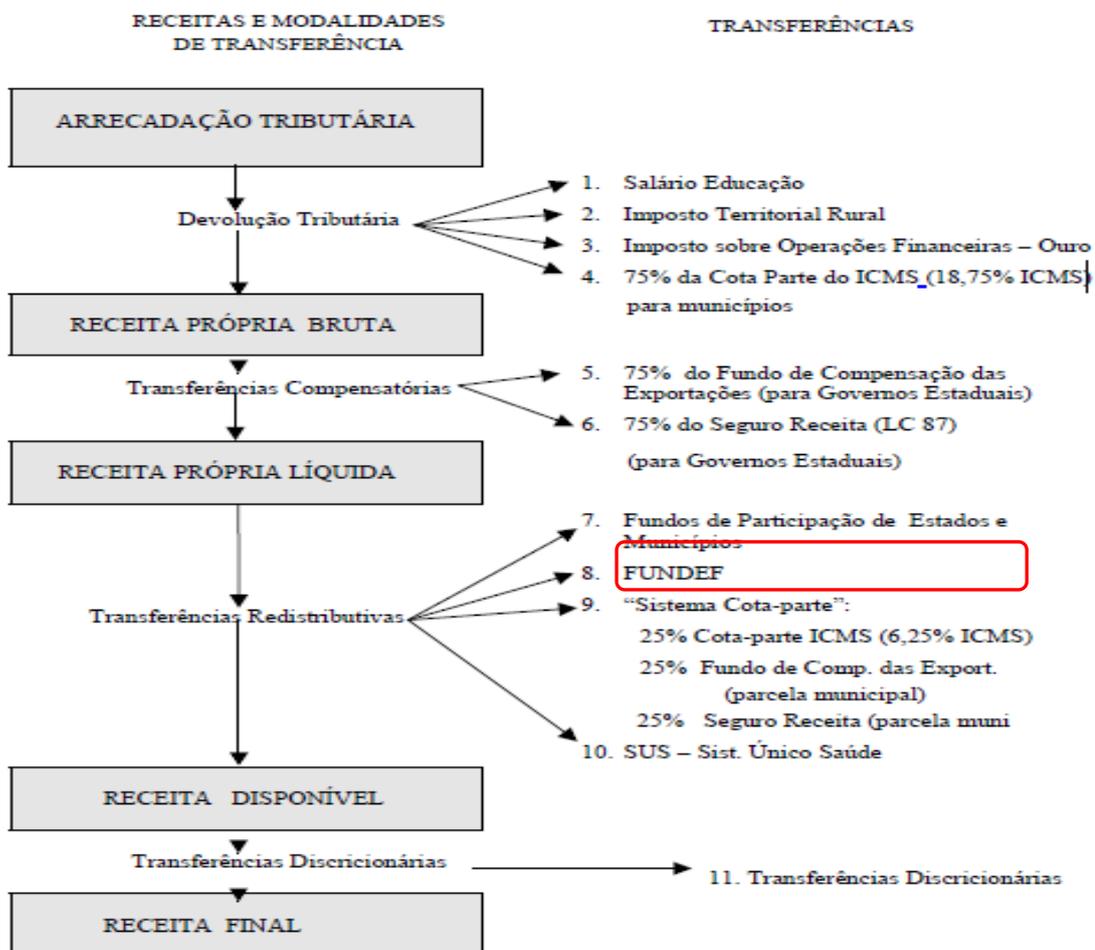


Figura 1: Modelo Analítico para o Sistema de Partilhas Brasileiro

Fonte: Prado (2001, p.15)

Nota: marcação da autora

As transferências legais são aquelas previstas em lei ou na Constituição. As discricionárias resultam do orçamento anual planejado pelos governos e tem como base o apelo dos entes governamentais. É neste ponto que o fator político ganha peso, pois é fundamental a negociação entre os níveis governamentais.

Portanto, no caso do FPM trata-se de uma transferência com o objetivo de equalização, a partir da qual, os níveis superiores de governo a distribuem para compensar a irregularidade das bases tributárias entre regiões geopolíticas.

3 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM

Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios, no entanto, ela é a de maior significância para os municípios pequenos, tabela 8. No RS em 2009 o valor absoluto total repassado de FPM para os municípios foi de aproximadamente R\$ 2.735.400.000,00, em contrapartida a aproximadamente R\$ 3.056.400.000,00 de repasse do ICMS ⁶, excluídos os valores destinados ao FUNDEB.

3.1 HISTÓRICO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO

Vamos começar fazendo um apanhado geral da evolução do FPM (tabela 4). Na Emenda Constitucional 18 de 1965, ou seja, na Emenda que formulou o FPM, os recursos do FPM eram distribuídos apenas para os municípios e não para as capitais, segundo critérios populacionais, de uma forma simples. O Ato Complementar 35 de 1967 incluiu na partilha as capitais, com direito a 10% dos recursos. Em 1981, o Decreto-Lei 1881 alterou os critérios de distribuição. Estas regras estabelecidas permanecem praticamente inalteradas até os dias de hoje. Através deste decreto os recursos do fundo foram divididos da seguinte maneira: 86,4% para os municípios do interior, 10% para as capitais e 3,6% para a chamada “Reserva do FPM” (distribuição adicional para os municípios do interior com população superior a 142.633 habitantes)⁷.

Prado (2001, p. 21) destaca os pontos importantes que guiaram a origem e a maneira da distribuição do FPM:

[...] pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. Quanto maior o município,

⁶ Os valores do FPM e do ICMS foram extraídos da FINBRA-STN, disponível em www.stn.fazenda.gov.br.
Leva em consideração 99,80% dos municípios gaúchos em 2009, cujos dados foram disponibilizados por tal relatório.

⁷ A Lei Complementar nº 91/97 definiu que os municípios de coeficiente 3,8 também participarão do Fundo de Reserva, nos termos do citado Decreto-lei.

maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária para os dois impostos que a reforma tributária de 1967 reservou aos governos locais, o IPTU e o ISS.

Até 1989, como mencionado no ponto 2.3.1, o sistema de redistribuição do FPM a cada município derivava da aplicação dos critérios à totalidade dos municípios do país, ou seja, um município do interior do Rio Grande do Sul com 5.000 habitantes receberia a mesma parcela do fundo que um município do Pará, se este tivesse a mesma quantidade de habitantes. A distribuição continua sendo desigual aos municípios a nível nacional, ela varia de acordo com fatores como: população do município, o Estado de origem do município, o fato de o município ser capital ou não, pertencer a parcela de Reserva ou não.

Tabela 4: Evolução dos percentuais de IR e IPI destinado ao FPM

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,0%	14,0%
1988	Nova Constituição Federal	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%
2007	Emenda Constitucional 55/2007	23,5%	21,5%

Fonte: STN (2011)

Após a reforma de 1967, os Estados tiveram a sua capacidade de tributar ainda mais limitada, e nos anos seguintes as transferências também foram limitadas. O Ato Complementar 40/68 (tabela 4) diminui drasticamente o percentual de IR e IPI destinado ao FPM de 10%, estabelecido no início da reforma para 5%.

A dificuldade financeira em que se encontravam as esferas subnacionais na década 1970 levou à elevação do percentual de repasse de 6% em 1976 para 9% em 1979. Neste período foi criada a reserva especial do fundo para a região Norte e Nordeste. A partir de

1983 observa-se uma maior descentralização, com um aumento para 13,5% em 1984. Em 1988, o percentual chegou a 20% e em 1993 a 22,5%. Hoje o percentual é de 23,5%.

Giambiagi e Além (2000, p. 254), mencionam que “[...] a Constituição de 1988 não previu os meios, legais e financeiros, para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos.” Após a introdução do novo sistema tributário surgiu um problema, a falta de articulação entre os recursos arrecadados e os encargos, que, segundo os autores mencionados, “causou uma deterioração da qualidade da tributação, bem como dos serviços públicos”.

Em essência, os critérios de rateio do fundo permaneceram os mesmos de 1966. Para Alencar e Gobetti (2008, p. 40), os critérios de partilha do fundo de participação dos municípios poderiam ser aperfeiçoados com a inclusão de outros parâmetros, não somente a população. Desta maneira poderia se reduzir mais efetivamente os hiatos fiscais na esfera municipal. Há a inexistência de qualquer critério que valorize a boa gestão. Utiliza portanto, um mecanismo, por assim dizer, isolado, sem considerar capacidade de gasto dos municípios, arrecadação própria, além das demais transferências.

3.2 O ATUAL SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS DO FPM

Em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, em 5 de outubro, os fundos constitucionais passaram a ser definidos pelo Artigo 159, fazendo com que a União passasse a entregar aos fundos 47% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. No entanto, a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, alterou o inciso I do art. 159 da Constituição Federal, passando de 47% para 48% a distribuição do produto da arrecadação do IPI e do IR, na seguinte forma:

- a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) 22,5 ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) Três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional;

- d) Um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano em parcela única – artigo 159, I, alínea “d” da Constituição Federal – não incide desconto para o FUNDEB sobre esta parcela.

Os órgãos envolvidos com o FPM são:

- a) Tribunal de Contas da União (TCU), que efetua os cálculos das cotas anualmente, os coeficientes de participação, acompanha e fiscaliza a classificação das receitas que dão origem ao fundo, além de estabelecer as normas e instruções necessárias;
- b) Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que divulga os valores repassados ao FPM, além de estabelecer as normas e instruções necessárias na sua área;
- c) Banco do Brasil, que operacionaliza a distribuição;
- d) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que faz o levantamento do número de habitantes dos municípios e informa ao TCU.

O FPM é dividido entre municípios do interior não participantes da reserva, municípios do interior participantes da reserva⁸ e capitais.

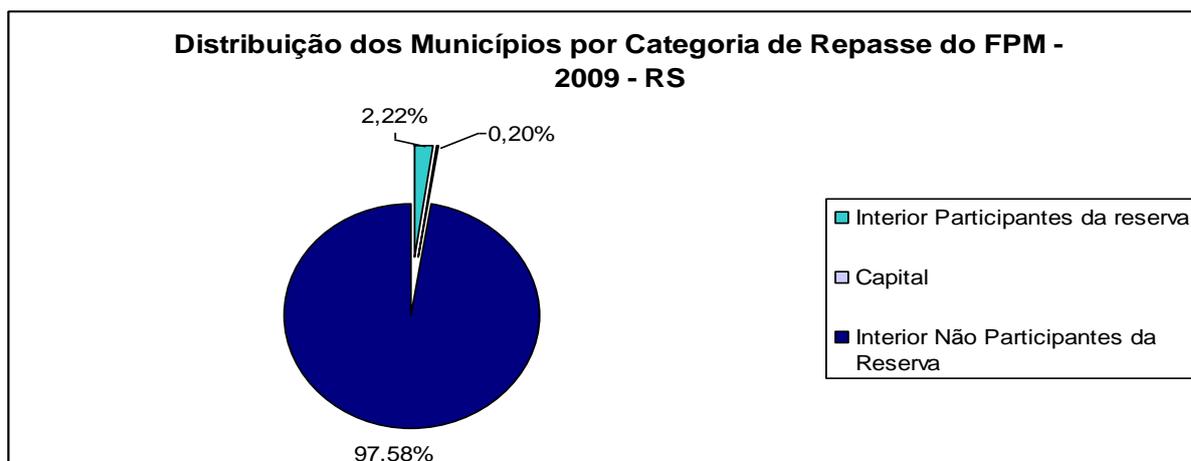


Gráfico 1: Distribuição dos Municípios por Categoria de Repasse do FPM – 2009 – RS

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN – FINBRA

⁸ Valores referentes a reserva estão especificados na página 40.

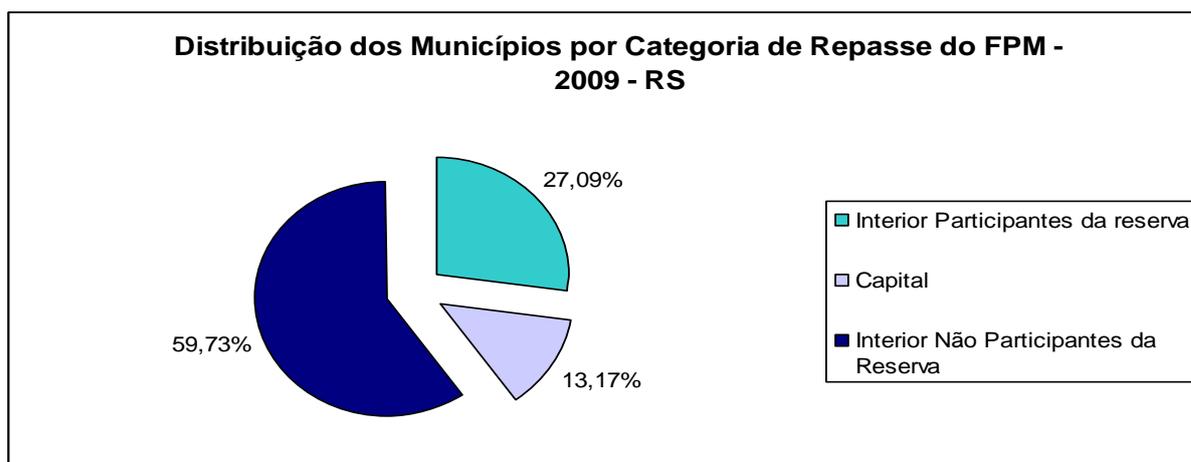


Gráfico 2: Distribuição da População por Categoria de Repasse do FPM – 2009 – RS

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN - FINBRA

Nos Gráficos acima é possível ver o percentual dos municípios e da população em cada uma dessas divisões no RS, em 2009. Os municípios não integrantes da reserva representaram 97,58%, sendo que a população integrante desta categoria correspondeu a 59,73%. Já os municípios da reserva com uma representação de 2,22% do total, abrigavam 27,09% da população (Ver gráficos 1 e 2).

Do total arrecadado da receita líquida⁹ do IPI e do IR 22,5% é destinado ao FPM, deste valor até 15% era destinado ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) até 2006. Em 2007 com a implantação do Fundeb, segundo o art. 159, I, alínea “b” da Constituição Federal, o percentual do FPM repassado para o este fundo foi de 16,66%, em 2008 de 18,33%, e a partir de 2009, inclusive, de 20%. O percentual de repasse alterou-se gradualmente, ou seja, desde a implantação do Fundeb houve um aumento de 33% no valor do repasse destinado ao fundo destinado a educação.

3.3 METODOLOGIA DE CÁLCULO DO FPM

Os coeficientes de distribuição da cota-FPM aumentam à medida que cresce a faixa populacional, porém, em uma proporção menor. É por isso que, embora os municípios

⁹ A receita líquida é formada pela receita bruta desses dois impostos à qual são deduzidos os incentivos fiscais e as restituições e acrescentados os juros, multas e receitas provenientes da dívida ativa desses impostos.

maiores recebam uma maior parte dos valores destinados as transferências, se for feita uma análise do valor transferido em relação à população, observar-se-á que os municípios pequenos são os mais beneficiados. Na tabela 5 está apresentado o coeficiente de participação dos municípios do interior de acordo com os faixas populacionais.

Tabela 5: Coeficiente de Participação dos Municípios do Interior ¹⁰

Faixa de Habitantes	Coeficientes	Faixa de Habitantes	Coeficientes
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Além de 156.216	4

Fonte: STN (2011) – Decreto Lei nº 1881/81

No Gráfico 3 é detalhada a participação porcentual das regiões no FPM, e devido aos seus critérios de redistribuição, notamos que os municípios da região Nordeste, considerada a mais pobre, recebem 35,22% do FPM e os da região Sul ficam com 17,61%.

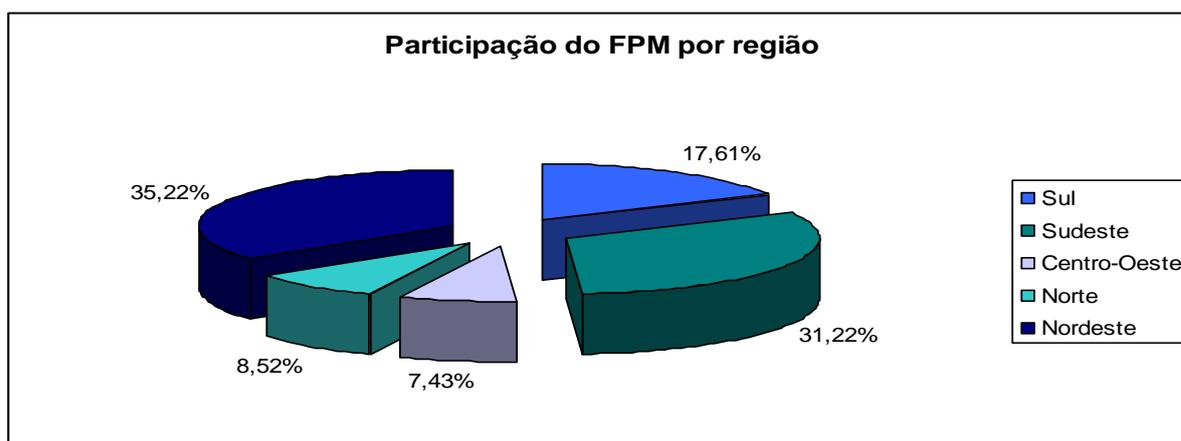


Gráfico 3: Participação do FPM por região

Fonte: elaboração da autora. Dados: STN (2011)

A metodologia de cálculo apresentada nos subitens que seguem foi retirada do STN (2011).

¹⁰ Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981

3.3.1 Cálculo dos Municípios do Interior

$$FPM_k = 0,864 \cdot FPM_{total} \cdot \beta_k$$

$$FPM_{j^k} = \frac{FPM_k \cdot \lambda_j^k}{\text{Somatório dos Coeficientes dos Municípios do Estado } k}$$

Onde:

FPM_k é o valor da cota do FPM a ser distribuída com os municípios do Estado k ;

FPM_{Total} é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

β_k é o percentual de participação do Estado k ;

FPM_j^k é o valor da cota do Município j , do Estado k ;

λ_j^k é o coeficiente individual do Município j do Estado k .

É importante ressaltar para o fato de que o cálculo do coeficiente no FPM de cada Município é feito pelo Tribunal de Contas da União - TCU, segundo critérios previamente estabelecidos na legislação e conforme menção anterior com base nos dados populacionais fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O IBGE calcula anualmente a população de todos os municípios brasileiros, segundo o instituto para os anos em que ocorre a realização de Censos Demográficos (1991, 2000, 2010), esses dados são usados como referência para a distribuição do FPM. Nos anos intercensitários, a população é estimada através de um modelo matemático que leva em consideração as variáveis demográficas fundamentais (nascimento, óbitos e imigração) registradas nos Censos Demográficos e atualizadas pelas Pesquisas Anuais do IBGE sobre Registros Cíveis e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

A tabela 6 representa um exemplo fictício de cálculo da cota- FPM, sobre a qual é possível comparar os valores das cotas que seriam disponibilizados para as diferentes faixas nesta situação hipotética. Observa-se exatamente o que já foi questionado neste trabalho e que posteriormente será analisado especificamente para os casos dos municípios do Rio Grande do Sul, que a cota-FPM per capita é maior nos municípios com população menor. O Município “1” (5 mil hab.) em questão recebe quase cinco vezes mais recursos per capita que o município “4”, e este possui uma população 30 vezes maior que aquele.

Tabela 6: Exemplo numérico: cálculo da cota individual de FPM interior

	Fórmulas	Parâmetros	FPM – R\$	
FPM Brasil	A		10.000.000.000	
FPM Municípios do Interior	B = 86,4% * A		8.640.000.000	
FPM Estado	C = B * x%	x % = 2%	172.800.000	
Cota Municipal média	D = C/y	y = 20	6.640.000	
Cota Individual	E = D * z	População	R\$	R\$ per capita
Município 1	z = 0,6	5 mil hab.	5.184.000	1.037
		10 mil hab.		518
Município 2	z = 1,4	30 mil hab.	12.096.000	403
Município 3	z = 3,0	100 mil hab.	25.920.000	259
Município 4	z = 3,8	150 mil hab.	32.832.000	219

x% = coeficiente de participação do estado no FPM Municípios Interior

y = somatório dos coeficientes individuais dos Municípios

z = coeficiente individual dos municípios

Fonte: Araujo e Oliveira (2001, p.3)

O valor destinado a esta parcela de municípios corresponde a 86,4% do FPM e utiliza apenas critérios populacionais, é distribuído de acordo com percentual do coeficiente estadual (anexo A). É este o conjunto de municípios que terá um enfoque maior no próximo capítulo.

3.3.2 Cálculo das Capitais

$$FPM_i = \frac{\gamma_i \cdot 0,10 \cdot FPM_{Total}}{\text{Somatório dos Coeficientes das Capitais}}$$

Onde:

FPM_i é o valor da cota da Capital *i*;

γ_i é o coeficiente individual da Capital *i* ;

FPM_{Total} é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A Distribuição do FPM-Capital corresponde a um coeficiente individual de participação (anexo D). Este coeficiente individual é obtido através do:

- a) fator representativo da população e;
- b) fator representativo do inverso da renda per capita do Estado.

3.3.3 Cálculo da Reserva

$$FPM_i = \frac{\phi_i \cdot 0,036 \cdot FPM_{Total}}{\text{Somatório dos Coeficientes dos Municípios Reservas}}$$

Onde:

FPM_i é o valor da cota do Município i ;

ϕ_i é o coeficiente individual do Município i ;

FPM_{Total} é o valor total a ser transferido, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Reserva do Fundo de Participação se constitui de 3,6% do fundo e é destinado para municípios com população superior a 142.633 habitantes. Os critérios utilizados para distribuição são segundo um coeficiente individual de participação do montante nacional. Tal critério é resultado do produto dos seguintes fatores:

- a) população e;
- b) inverso da renda per capita do Estado ao qual pertence o Município.

4 EQUIDADE X EFICIÊNCIA

O sistema federativo, devido aos seus clássicos problemas de tributar eficientemente e distribuir os recursos de maneira adequada, se desdobra em três exigências, conforme Prado (2001, p. 01):

- a) estruturação eficiente do sistema de competências tributárias;
- b) atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo;
- c) formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais.

Vemos abordagem semelhante em Gasparini e Melo (2003, p. 05):

[...] os recursos do FPM devem ser analisados levando em consideração ao menos três aspectos: a eficiência dos gastos públicos, a eficiência da arrecadação tributária e a necessidade de serviços públicos municipais, a fim de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os municípios e principalmente estimular a gestão municipal eficiente.

Segundo Rezende (2003, p. 25), questões relativas à eficiência dos tributos e ao equilíbrio federativo ficaram em segundo plano, pois preocupações referentes a questões macroeconômicas, como atender as metas para o superávit primário, estiveram como pauta de comando nas decisões da política fiscal nos últimos tempos.

Os Fundos de Participação representam um mecanismo extremamente relevante em função de seu caráter redistributivo no sistema de partilha, afetando significativamente a participação das regiões na receita. De acordo com os dados extraídos de Prado (2001, p. 48), as Regiões Sul e Sudeste perdem cerca de 8% de receita per capita relativa, que são redistribuídos basicamente entre as Regiões Norte (2%) e Nordeste (6%).

No entanto, o que vemos na realidade, é que esta distribuição não reduz as desigualdades. Embora no sentido geral da distribuição ocorra uma certa desconcentração da receita em âmbito regional, conforme Prado (2001, p. 48) o “ sistema é virtualmente ineficaz no que se refere às desigualdades horizontais entre Regiões atrasadas e entre os Estados destas mesmas Regiões.”

Para Alencar e Gobetti (2008, p. 10) o *trade-off* que existe entre equidade e eficiência:

[...] exige que os sistemas federativos sejam constantemente avaliados e que as transferências sejam desenhadas para tentar, ao mesmo tempo, minimizar as perdas de eficiência e maximizar os ganhos em termos de equidade, pois como alerta Prud'homme e Shah (2002), “*the devil is in the details*”.

“As transferências são uma das formas de tornar o setor público mais bem desenhado, sendo seu uso destinado a compatibilizar as ações públicas com os recursos necessários para atendê-las, de forma que possa maximizar o bem-estar da população” (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p. 8). No entanto, como Gasparini e Miranda registram, as transferências podem causar ineficiência, pois a incapacidade de arrecadação local pode ser decorrente tanto de bases tributárias restritas, quanto de simples negligências. E complementam argumentando que o repasse de verbas para governos em dificuldades incentiva a irresponsabilidade, pois a existência e a disponibilidade de socorro aumenta gastos descontrolados, já que os governos se sentem amparados.

Mas como bem mencionam Afonso e Lobo (1996, p. 22), buscar uma maior efetividade nas responsabilidades sobre o gasto requer enfrentar um difícil desafio, “identificar e selecionar a camada de beneficiários a serem priorizados em meio à população”. Esta é uma tarefa difícil, para um país como o nosso.

As transferências equalizadoras [...] podem promover a diminuição das disparidades regionais, o que muitos consideram um objetivo a ser buscado pela estrutura federativa de um país. Contudo, se tais transferências não forem adequadamente desenhadas poderão criar incentivos perniciosos ao exercício da responsabilidade fiscal pelos governos subnacionais (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008, p.10).

4.1 AVALIAÇÃO DO FPM

As transferências intergovernamentais, em geral, são financiadas com recursos obtidos pelas unidades federadas superiores (impostos federais) e enviadas às zonas mais pobres através de critérios redistributivos. Segundo Cossio (1998, p. 19), “a utilização desse mecanismo de financiamento, distintamente das fontes tributárias próprias, debilita o nexo entre carga de impostos e gastos públicos locais”. Para se obter um caráter mais redistributivo seria necessário utilizar nas fórmulas características socioeconômicas. Desde sua origem o FPM (interior) tem atrelado a sua estrutura exclusivamente ao fator populacional, e não se leva em conta na sua distribuição fatores como renda per capita, industrialização, e não há

uma correspondência com as condições sociais dos municípios. Assim, fica difícil avaliar se está ocorrendo uma redistribuição adequada, e como Prado (2001, p. 67) avalia:

[...]se o problema, ou uma boa parte dele, decorre do descolamento entre população e capacidade fiscal, as bases do sistema ficam questionadas. A importante questão que estes dados colocam refere-se à eficiência equalizadora de um Fundo que se apóia num critério exógeno, autônomo, de população, sem levar em consideração as especificidades das diversas localidades.

Claro que existem ainda problemas na mensuração de alguns dados no Brasil. Há pouco tempo que o PIB municipal passou a ser disponibilizado, ainda de maneira precária. Mas este é mais um fator que deve ser aperfeiçoado para que todo o sistema possa atuar de uma maneira mais eficiente sobre a realidade. Esbarramos em uma contradição. O sistema de rateio utilizado pelo FPM não considera fatores já citados, que são importantes e que deveriam ser incluídos, e ao mesmo tempo a disponibilidade de certos dados estatísticos é limitada.

O atual sistema de partilha, portanto, em geral apresenta baixa capacidade de redistribuição regional e redução do hiato fiscal. A distribuição do FPM passa por cima de critérios de igualdade ao desconsiderar fatores sociais importantes. Qualquer modalidade de transferência a ser considerada, pode ter seu critério de rateio melhorado, evitando-se a deterioração de pontos positivos.

O FPM foi concebido, na reforma de 1967, muito mais como um mecanismo autônomo de “renda mínima fiscal” do que como o poderoso fundo principal no financiamento dos municípios. Sua drástica expansão, nos oitentas, foi feita sem qualquer revisão dos critérios, resultando num sistema que gera um resultado aleatório e perverso precisamente perante o princípio mais básico que deve orientar o financiamento federativo, a equidade na capacidade de gasto entre jurisdições (PRADO, 2001, p. 24).

4.2 METODOLOGIA E DADOS

Na maior parte dos pontos, os cálculos remetem a análises proporcionais, para que conjuntamente através da comparação com outros períodos analisados – 2002 a 2009 – se possa verificar as mudanças e a importância de cada conta da receita no seu subtotal (dentro da mesma faixa) e no total (englobando todas as faixas). Serão analisados todos os municípios do RS em faixas populacionais, pois a existência de municípios com quantidades

populacionais variadas e também de desigualdades nas estruturas tributárias, decorrente dos tamanhos populacionais, desde 1.000 habitantes a mais de 1.000.000 habitantes, fez com que se buscasse essa alternativa que simplificasse a análise dessa variável e diminuísse os impactos das estimativas.

Os municípios foram distribuídos em oito categorias, de acordo com a população total de cada um deles, conforme gráfico abaixo.

Tabela 7: Identificação dos Estratos de População e da Nomenclatura de Municípios

Grupo de Municípios (1.000 hab.)	Nomenclatura	Grupo de Municípios (1.000 hab.)	Nomenclatura	Grupo de Municípios (1.000 hab.)	Nomenclatura
0 a 5	Municípios Pequenos	0 a 5	Municípios muito pequenos	0 a 5	Micromunicípios
5 a 10		5 a 10		5 a 10	
10 a 20		10 a 20		10 a 20	
20 a 50	Municípios Médios	20 a 50		20 a 50	
50 a 100		50 a 100		50 a 100	
100 a 500	Municípios Grandes	100 a 500	Municípios muito grandes	100 a 500	
500 a 1.000		500 a 1.000		500 a 1.000	
Mais de 1.000		Mais de 1.000		Mais de 1.000	

Fonte: Faixas Populacionais de acordo com o IBGE

Para a análise dos pontos propostos serão utilizados dados extraídos, principalmente, da Secretaria do Tesouro Nacional – FINBRA, do qual se empregará essencialmente as contas da Receita, como a Receita Total, Cota- FPM e Deduções do FPM para FUNDEF/FUNDEB, Cota-ICMS e Deduções do ICMS para FUNDEF/FUNDEB, Receita Tributária, excluindo da mesma o IRRF por tratar-se de uma transferência, pois a competência de legislar e administrar o imposto de renda é da União. Em relação à arrecadação própria estarão sendo considerados impostos, taxas e contribuições, excluindo-se multas e juros por se tratarem de um valor pouco significativo e por serem resultado de sanção de lei ou contrato, e por isso, decorrência de ações da sociedade que independem de um estímulo econômico. Do lado das despesas será utilizado apenas o valor gasto com o legislativo.

Os dados foram retirados principalmente da STN e em relação ao critério populacional e ao PIB per capita municipal complementados com a base do IBGE, para se evitar diferenças metodológicas utilizadas pelas mais diversas entidades. A própria STN apresenta algumas diferenças metodológicas, que variam de ano para ano, e que serão adaptadas na medida do possível. A escolha do período de 2002 a 2009 para a análise se justifica pelo fato de que neste período as formas de cálculo não sofrem alterações muito profundas. Outro fator importante de ser lembrado é que a abrangência dos dados

disponibilizados nem sempre é de 100%, ou seja, o STN - FINBRA não apresenta os dados de todos os municípios em alguns anos, mas mesmo assim se utilizará todos aqueles que forem disponibilizados pela secretaria, pois a abrangência sempre foi superior a 98,79% (Apêndices A e B).

Os pontos que seguem (4.3 a 4.6) foram, em parte, baseados em estrutura semelhante, de Gomes e Dowell (2000), mas utilizam um conjunto diferente de dados, ou seja, diferem na abrangência e também em alguns aspectos teóricos.

4.3 ACOMODAÇÃO FISCAL – PEQUENOS MUNICÍPIOS DEPENDEM MAIS DE TRANSFERÊNCIAS

O que se observa quando se analisa a distribuição do FPM é que enquanto nos municípios pequenos a transferência proveniente do FPM representa a maior parte da receita, nos municípios grandes, devido a sua maior atividade econômica produtiva, a maior fonte de arrecadação provém de sua receita própria e principalmente da cota ICMS. Neste contexto os municípios médios são os mais prejudicados em termos de arrecadação por habitante. Ou seja, ocorre uma relação inversamente proporcional entre o tamanho do Município (em termos populacionais) e a relevância do FPM na receita tributária disponível, assim como a participação das receitas próprias na receita total corrente dos municípios aumenta continuamente com o aumento de suas populações. Na tabela 8, vemos que nos municípios com até 20.000 habitantes o FPM se sobressai e a sua proporção em relação à receita total diminui à medida que aumenta o número de habitantes. Mas existem exceções no Brasil, no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, por exemplo, o FPM representa um valor relativamente menor nos orçamentos municipais devido aos royalties do petróleo, que constituem um grande peso nas fontes de receita.

O Brasil é uma federação que utiliza intensamente as transferências intergovernamentais. A tabela a seguir faz uma relação dos percentuais das contas de receita.

Em 2009, no Rio Grande do Sul, o FPM e o ICMS representaram mais de 61% da Receita Total para os municípios com até 5.000 habitantes. Para os municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes a representação conjunta destas duas transferências equivaleu a 26,41%. Para esta última faixa de municípios citada, outras receitas passam a ser importantes como a arrecadação própria que representou mais de 14% e as transferências do SUS (Tabela 8).

Tabela 8: Relação percentual de Contas da Receita – 2009 - RS

Faixas Populacionais	FPM/Receita Total (A)	ICMS/Receita Total (B)	Arrecadação Própria/Receita Total	A + B
Até 5.000	41,309%	20,044%	3,300%	61,353%
5.000 a 10.000	29,082%	20,532%	6,330%	49,614%
10.000 a 20.000	24,836%	18,113%	10,077%	42,949%
20.000 a 50.000	18,196%	22,751%	12,440%	40,947%
50.000 a 100.000	15,725%	18,618%	12,379%	34,343%
100.000 a 500.000	8,664%	17,749%	14,491%	26,413%
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-
Capital	3,295%	11,308%	27,877%	14,602%

Fonte: elaboração da autora. Dados: STN

Alencar e Gobetti (2008, p. 7) mencionam que as transferências possuem impacto sobre a eficiência, pois podem induzir os governantes a um comportamento de preguiça fiscal, através da não cobrança de impostos dos seus eleitores por contarem com a ajuda do nível superior de governo. Mas devemos nos ater a uma realidade presente, a de que nem todos os municípios conseguem extrair de sua limitada base tributária (propriedade territorial urbana e serviços) um montante suficiente de receitas tributárias (em termos *per capita*) para atender a todas as suas obrigações e necessidades. Além do mais, existem também alguns obstáculos na cobrança de tributos de competência municipal no nível dos custos administrativos.

De um modo geral, os tributos municipais são mais difíceis de serem cobrados do que os tributos federais e estaduais. O IPTU incide sobre o patrimônio e, portanto, trata-se de uma tributação sobre um estoque. O ISS incide sobre o faturamento e, portanto, trata-se de uma tributação sobre um fluxo. A base tributária do IPTU é mais estável, enquanto a do ISS flutua de acordo com o ciclo econômico.

É plausível lembrarmos que em municípios pequenos do interior o peso da agricultura é maior em relação ao PIB. No entanto, este setor não é tributado pelos mesmos, a não ser alguma parte que corresponda a valor de serviços, como transporte, onde incide o ISS.

A arrecadação de tributos municipais, a despeito do forte incremento em termos agregados, ainda é concentrada nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas que reúnem as propriedades mais valorizadas e grande parte das atividades de serviços – bases de incidência dos principais tributos cobrados diretamente pelas Prefeituras. Por esta razão, as transferências dos níveis superior de governo, em particular as do FPM, cumprem um importante papel no sentido de minimizar a enorme variância no padrão de financiamento municipal (ARAÚJO; OLIVEIRA, 2001, p. 2).

Através de uma análise populacional dos municípios gaúchos é possível perceber que em sua maioria trata-se de micromunicípios, ou seja, com população inferior a 5.000 habitantes, mais especificamente 44,44% dos municípios encontram-se nesta faixa populacional no Estado. No entanto, o total da população residente nesta faixa corresponde a 6,14% do total de habitantes. Situação contrária ocorre em faixas populacionais superiores. Na faixa de 100.000 a 500.000 habitantes encontramos 33,67% da população em 3,43% dos municípios (Gráfico 4).

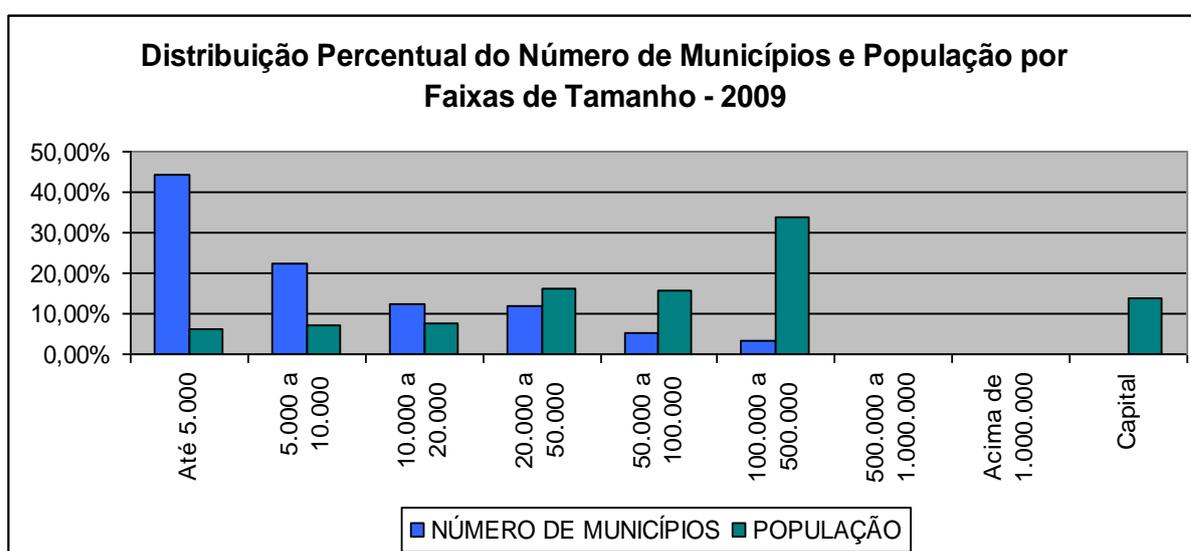


Gráfico 4: Distribuição Percentual do Número de Municípios e População por Faixas Populacionais – 2009 – RS

Fonte: Elaboração da autora. Dados: apêndice C

Existe uma grande disparidade em relação a estes valores apresentados, pois como pode ser visto na tabela 9, a faixa populacional de até 5.000 habitantes, onde reside cerca de 6,14% da população, recebe em torno de 27,39% do total do FPM que foi repassado ao Estado. Inversamente, com 33,67% da população, a faixa de 100.000 a 500.000 recebe 16,35% do total do FPM repassado, sendo que parte deste valor em alguns municípios, aqueles com mais de 142.633 habitantes, corresponde ao valor adicional da Reserva do FPM.

Tabela 9: Valor percentual do FPM repassado para cada faixa em relação ao total do FPM recebido no RS – 2009

Faixas Populacionais	FPM por faixa
Até 5.000	27,39%
5.000 a 10.000	13,85%
10.000 a 20.000	11,63%
20.000 a 50.000	18,02%
50.000 a 100.000	12,76%
100.000 a 500.000	16,35%
500.000 a 1.000.000	-
Acima de 1.000.000	-

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* Porto Alegre (Capital) foi excluída destas faixas, por possuir diferente sistema de distribuição do FPM

Por meio dos dados das tabelas apresentadas abaixo, podemos verificar se de alguma forma os municípios gaúchos em sua totalidade e de acordo com as faixas populacionais discriminadas estão sendo conduzidos a uma acomodação fiscal. A acomodação fiscal pode ser verificada, por exemplo, se os municípios passam a se tornar cada vez mais dependentes do FPM, ou seja, se a receita da cota-FPM passa a pesar cada vez mais em relação à receita total e em contrapartida o valor da arrecadação própria diminui. Mas para esta análise não devemos deixar de considerar alguns fatores externos que podem interferir nestes valores, como o “IPI Zero”, a crise econômica do final do ano de 2008, pontos estes abordados adiante.

Vejamos a evolução do FPM no RS (Tabela 10). A proporção do FPM em relação à receita ao longo de período analisado (2002-2009) não tem apresentado variações muito expressivas em todas as faixas populacionais. Os aumentos percentuais registrados na faixa de 5.000 habitantes de 2002 a 2008 são pouco significativas e não podem ser caracterizados como um fator de acomodação fiscal.

As variações mais significativas ocorreram de 2008 para 2009, onde há uma queda que pode ser caracterizada devido à isenção ou redução do IPI desde o início de 2009 sobre produtos da linha branca de eletrodomésticos, automóveis, produtos da construção civil, móveis e bens de capital, executada pelo Governo Federal com o objetivo de enfrentar a crise internacional que se alastrou no final de 2008, atingindo em cheio as finanças municipais. Havia outras possibilidades de incentivos à produção, que não repercutiriam diretamente sobre as receitas municipais. A desoneração de tributos federais, como as contribuições: COFINS, PIS-Pasep, CLSS. Mas, com esta alternativa o ônus recairia integralmente sobre a União. Objetivando viabilizar a administração dos municípios, o Governo Federal editou, em

14 de maio de 2009, a Medida Provisória nº 462, que assegurou a esses entes o recebimento de valores correntes equivalentes aos percebidos, no âmbito das transferências mencionadas, em 2008. O art. 1º dispõe o seguinte:

A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Medida Provisória e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.

Tabela 10: Percentual do FPM* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional **

Faixas Populacionais / Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	44,604%	42,554%	41,058%	44,219%	44,139%	44,857%	44,898%	41,309%
5.000 a 10.000	32,611%	29,626%	27,593%	31,238%	31,302%	31,129%	32,016%	29,082%
10.000 a 20.000	27,429%	24,028%	24,020%	26,469%	26,082%	26,008%	26,833%	24,836%
20.000 a 50.000	20,218%	18,871%	17,685%	19,866%	20,261%	18,953%	20,276%	18,196%
50.000 a 100.000	16,143%	13,997%	14,225%	16,350%	17,003%	15,595%	16,789%	15,725%
100.000 a 500.000	10,155%	8,100%	8,716%	9,202%	9,841%	9,099%	9,900%	8,664%
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital***	2,769%	2,510%	2,574%	3,037%	2,751%	2,556%	3,730%	3,295%

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* foram excluídos os valores destinados ao FUNDEF ou FUNDEB

**os valores correspondem ao percentual da soma de todo o FPM dos municípios pertencentes a cada faixa em relação a Receita Total daqueles mesmos municípios da mesma faixa. Alguns municípios, devido ao aumento ou diminuição de suas populações podem pertencer a faixas diferentes em anos distintos.

*** A capital possui cálculo do FPM diferente dos demais municípios.

No gráfico 5 pode se ver claramente uma queda do FPM a partir do final de 2008 devido à crise que se alastrava internacionalmente.

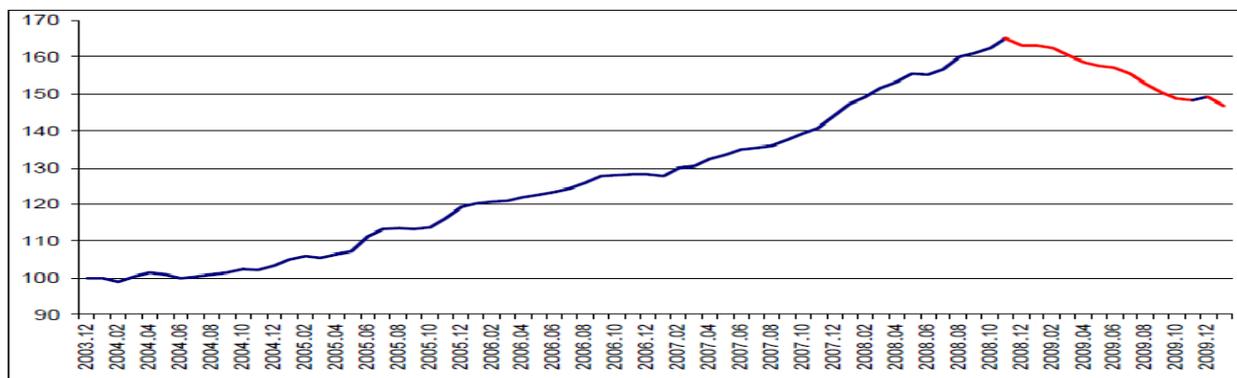


Gráfico 5: Evolução do FPM (valores correspondentes ao total repassado a nível nacional) - Dezembro de 2003 a Dezembro de 2009

Fonte: CNM- Confederação Nacional de Municípios

*Valores anualizados e corrigidos pelo IPCA

Já ao considerar a evolução do FPM per capita, com os valores corrigidos pelo IPCA, as mudanças em torno da faixa de 5.000 habitantes são bastante visíveis. Considerando a variação de 2002 a 2008, deixando de ponderar o ano de 2009, que teve uma queda em virtude de questões já mencionadas, este valor foi aproximadamente 70% maior (Tabela 11).

Tabela 11: Evolução do FPM per capita - RS

Faixas Populacionais	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	756,90	731,27	769,87	913,27	995,51	1121,25	1201,06	1081,47
5.000 a 10.000	357,54	326,52	336,43	394,90	420,72	463,53	527,92	478,40
10.000 a 20.000	265,64	240,23	250,06	293,11	308,38	348,93	392,90	360,85
20.000 a 50.000	191,81	176,87	181,44	213,50	232,08	259,00	300,06	268,15
50.000 a 100.000	131,80	120,26	125,83	145,33	162,16	185,46	209,38	194,49
100.000 a 500.000	87,35	74,78	83,31	93,56	97,99	108,72	132,88	117,69
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital	47,96	44,08	44,10	51,55	48,21	52,35	80,67	71,90

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* Valores corrigidos pelo IPCA a preços de 12/2009

Partindo para uma avaliação do ICMS e da arrecadação própria (Tabelas 12 e 13 respectivamente), temos um resultado semelhante ao FPM. As variações percentuais sofrem alterações pouco significativas durante o período em questão analisado. Isto pode mostrar que os municípios gaúchos não tem alterado significativamente a sua composição de receitas durante os oito anos, o que significa que não podemos afirmar que exista uma acomodação fiscal no período, mas, no entanto, não existe também, da mesma maneira, um esforço maior por parte dos mesmos de promover uma menor dependência das transferências, no que tange aos pequenos municípios. Devido a impossibilidade de estender o período analisado, fica difícil chegar a alguma conclusão a respeito dessa questão.

Tabela 12: Percentual do ICMS* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional

Faixas Populacionais / Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	21,547%	25,789%	24,082%	24,442%	23,252%	20,288%	19,816%	20,044%
5.000 a 10.000	21,091%	26,149%	25,409%	26,647%	25,602%	22,096%	21,179%	20,532%
10.000 a 20.000	23,587%	25,875%	24,497%	24,897%	23,332%	19,784%	19,024%	18,113%
20.000 a 50.000	26,309%	26,178%	26,878%	27,969%	26,646%	22,578%	23,612%	22,751%
50.000 a 100.000	24,494%	26,438%	23,996%	24,384%	23,046%	19,705%	19,835%	18,618%
100.000 a 500.000	22,870%	24,940%	22,491%	22,586%	23,039%	19,421%	19,594%	17,749%
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital	12,136%	13,129%	12,781%	13,465%	11,989%	10,464%	12,101%	11,308%

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* foram excluídos os valores destinados ao FUNDEF ou FUNDEB

** os valores correspondem ao percentual da soma de todo o ICMS dos municípios pertencentes a cada faixa em relação a Receita Total daqueles mesmos municípios da mesma faixa. Alguns municípios, devido ao aumento ou diminuição de suas populações podem pertencer a faixas diferentes em anos distintos

Tabela 13: Percentual da Arrecadação Própria* em relação a Receita Total em cada nível de faixa populacional

Faixas Populacionais / Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	2,964%	3,240%	3,132%	2,951%	2,973%	3,029%	3,093%	3,300%
5.000 a 10.000	6,734%	6,762%	6,755%	5,498%	5,721%	5,798%	5,882%	6,330%
10.000 a 20.000	8,210%	9,627%	9,386%	9,970%	10,485%	9,647%	9,627%	10,077%
20.000 a 50.000	10,952%	11,979%	12,415%	12,568%	12,618%	12,009%	11,861%	12,440%
50.000 a 100.000	12,700%	13,002%	12,489%	12,642%	11,526%	11,475%	11,419%	12,379%
100.000 a 500.000	14,845%	14,496%	15,601%	15,371%	16,028%	14,977%	14,338%	14,491%
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital	23,901%	27,671%	25,834%	28,713%	37,885%	27,071%	28,190%	27,877%

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* equivale aos impostos municipais, taxas e contribuições. Não foram contabilizados juros e multas por se tratarem de valores pouco expressivos

**os valores correspondem ao percentual da soma de toda a arrecadação própria dos municípios pertencentes a cada faixa em relação a Receita Total daqueles mesmos municípios da mesma faixa. Alguns municípios, devido ao aumento ou diminuição de suas populações podem pertencer a faixas diferentes em anos distintos

A proporção do FPM em relação à receita total cai com o aumento das faixas populacionais, e o inverso ocorre com a arrecadação própria. Em relação ao ICMS temos uma particularidade, a faixa populacional onde o ICMS possui mais peso em relação à receita total é aquela compreendida entre 20.000 – 50.000 habitantes. Isso ocorre, porque nesta faixa temos dois municípios que recebem elevados transferências de ICMS, Triunfo e Osório. Estas duas cidades juntas possuíram uma participação de ICMS, em 2009, que representou mais de 23% do ICMS transferido para sua faixa populacional.

Devemos aqui destacar que uma análise conjunta de todos os municípios gaúchos (separados por faixas populacionais), pode diferir de uma análise por microrregiões, pois existe uma grande diversidade socioeconômica entre as regiões do RS. Para se ter uma idéia, por exemplo, os municípios turísticos possuem um perfil de arrecadação de impostos próprios distinto, pois apresentam um setor de serviços mais forte, além de tributarem mais pesadamente o patrimônio imobiliário.

Já os municípios dormitórios geralmente possuem uma economia e um setor de serviços subdesenvolvidos em relação a suas populações, além de terrenos e imóveis de baixo valor, o que acarreta em uma receita própria baixa, e para piorar tal situação, geralmente são municípios de porte médio. Como exemplos, na região metropolitana de Porto Alegre temos Alvorada e Viamão, que não contam com valores importantes de transferências. Além de possuírem uma baixa arrecadação e receber um valor per capita de FPM baixo, estas cidades demandam grande quantidade de serviços públicos e suas populações tem crescido cada vez mais.

Ao agrupar os municípios gaúchos em faixas populacionais tivemos o resultado que já foi apresentado pelas tabelas 10, 12 e 13. Mas devemos lembrar que não necessariamente um município que pertença a uma determinada faixa segue o mesmo padrão desta faixa. Por exemplo, Pinhal da Serra, com 2.022 habitantes em 2009, pertence a faixa populacional de até 5.000 habitantes, no entanto não é o FPM a sua receita mais significativa. Tal município possui 52% de sua receita total em ICMS (devido a presença de uma usina hidrelétrica), 22,3% em FPM e 1,06% em arrecadação própria. Portanto, esta forma de análise pode apresentar algumas distorções e casos particularizados, mas não deixa de ser útil para verificar o comportamento que se apresenta de uma forma em geral.

4.4 MUNICÍPIOS PEQUENOS NEM SEMPRE SÃO OS MAIS POBRES

Segundo Prado (2001, p. 59) “o critério populacional tal como atualmente aplicado leva à criação de “mini-paraisos fiscais” com rendas finais injustificadamente mais altas que a grande parcela da população que reside em municípios intermediários.”

Tal sistemática ocorre porque o modelo de distribuição foi elaborado de forma a privilegiar significativamente os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Mas tal pressuposto é equivocado, pois existem tanto

municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos. No entanto, o tratamento é desigual neste sentido. Aqui se abre um ponto no qual o FPM fere o seu princípio de transferência redistributiva, com o intuito de reduzir desigualdades, pois deixa de levar em consideração tantos outros fatores já mencionados neste trabalho e que poderiam conduzir a uma elaboração de critérios mais justos.

Uma avaliação detalhada do PIB per capita x FPM per capita x População de todos os municípios gaúchos (apêndice D) levou à elaboração da tabela 14 que elenca os municípios com os maiores e menores fatores citados.

Os municípios com os menores PIB per capita não são aqueles com os maiores FPM per capita. Alvorada aparece aqui, possui um PIB per capita de R\$ 5.149,65 e recebe de FPM per capita apenas R\$ 149,22. Já André da Rocha, o menor município gaúcho em termos populacionais, com um PIB per capita de R\$ 30.266,45 recebe R\$ 2.726,30 de FPM per capita.

O inverso também não é verdadeiro, os municípios com maiores PIB per capita não são aqueles de menor FPM per capita. O que contribui para validar a tese de que o FPM não está contribuindo com seu objetivo maior, o de reduzir as desigualdades. Mas, então, qual o fator determinante?

Um dos fatores determinantes é justamente aquele já lembrado e questionado neste trabalho, ou seja, o fator populacional. Claramente, é constatado que os municípios de menor população coincidem quase em sua totalidade com os de maior FPM per capita. Assim como, os municípios mais populosos são aqueles que recebem os menores valores de FPM per capita.

Tabela 14: Ranking de Municípios em relação ao PIB per capita, FPM per capita e População – 2008 – RS

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População	
Caraá	5.124,20	457,97	7.500	Municípios com menores PIB per capita
Alvorada	5.149,65	149,22	211.276	
Ametista do Sul	5.957,18	407,72	8.440	
Itati	6.317,87	1.259,10	2.733	
Redentora	6.438,30	342,26	10.054	
Triunfo	181.332,70	317,95	25.096	Municípios com maiores PIB per capita
Pinhal da Serra	61.753,05	1.671,26	2.059	
Garruchos	60.159,10	975,38	3.528	
Muitos Capões	53.381,09	1.115,44	3.085	
Aratiba	47.100,90	510,93	6.735	
Caxias do Sul	28.868,44	77,68	405.858	Municípios com menores FPM per capita
Pelotas	10.386,48	91,97	343.167	
Canoas	38.133,22	95,57	329.903	
Santa Maria	12.200,16	118,16	266.822	
Gravataí	20.105,08	118,42	266.230	
André da Rocha	30.266,45	2.726,30	1.262	Municípios com maiores FPM per capita
Vista Alegre do Prata	13.871,36	2.268,38	1.517	
Linha Nova	11.500,01	2.260,93	1.522	
Engenho Velho	16.446,49	2.249,10	1.530	
Relvado	10.983,12	2.180,72	2.250	
André da Rocha	30.266,45	2.726,30	1.262	Municípios com o menor número de habitantes
Vista Alegre do Prata	13.871,36	2.268,38	1.517	
Linha Nova	11.500,01	2.260,93	1.522	
Engenho Velho	16.446,49	2.249,10	1.530	
Gentil	29.185,74	2.157,59	1.593	
Coqueiro Baixo	10.090,98	629,93	1.610	
Montauri	14.899,75	2.130,73	1.615	
Caxias do Sul	28.868,44	77,68	405.858	Municípios com maior número de habitantes
Pelotas	10.386,48	91,97	343.167	
Canoas	38.133,22	95,57	329.903	
Santa Maria	12.200,16	118,16	266.822	
Gravataí	20.105,08	118,42	266.230	
Novo Hamburgo	17.262,16	123,53	255.945	
Viamão	6.704,06	121,17	257.844	
Porto Alegre	25.712,62	77,12	1.430.220	

Fonte: Elaboração da autora. Dados: Apêndice D

* Podem ocorrer variações significativas no PIB per capita a preços correntes de um ano para outro em municípios agrícolas devido as oscilações da produção decorrente de alterações climáticas.

4.5 PEQUENOS MUNICÍPIOS TÊM MAIS RECEITA POR HABITANTE QUE OS DEMAIS

Como já observado, nos municípios menores é a repartição do FPM que representa a maior parcela da receita por habitante. À medida que vão sendo considerados tamanhos maiores, entretanto, o valor do FPM per capita decresce rapidamente, sem aumentar na

mesma velocidade a arrecadação própria per capita ou as parcelas recebidas do ICMS, por habitante. Essa união de fatores explica por que os municípios médios são os que exibem, tipicamente, a pior situação fiscal, em termos de recursos disponíveis por habitante. Na figura 6 é mostrada a relação receita total por habitante em faixas populacionais, e através de sua análise é possível verificar que o gráfico toma a forma de “U” (GOMES e DOWELL, 2000, p. 15), mostrando que os municípios médios são os que dispõem do menor valor per capita de receita.

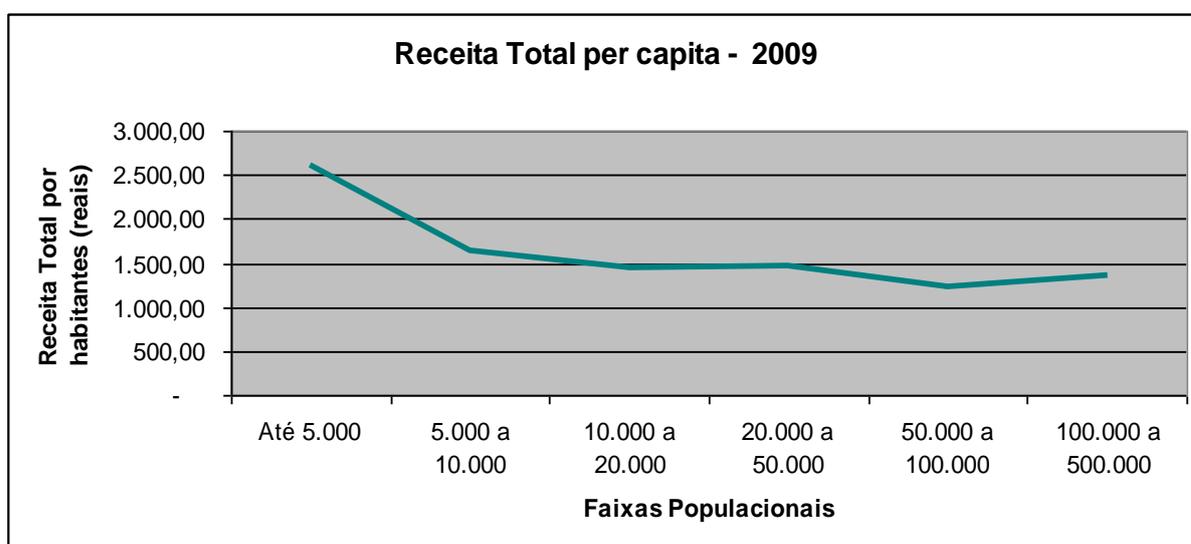


Gráfico 6: Receita Total per capita por faixas populacionais – Municípios do RS – 2009

Fonte: elaboração da autora. Dados: Apêndice E

* foram excluídas as faixas acima de 500.000 habitantes, devido à inexistência de municípios no RS nestas faixas populacionais, com exceção da capital.

Já o gráfico do FPM per capita apresenta um curva negativamente inclinada, apontando que a sua maior significância ocorre nas faixas populacionais com menor número de habitantes.

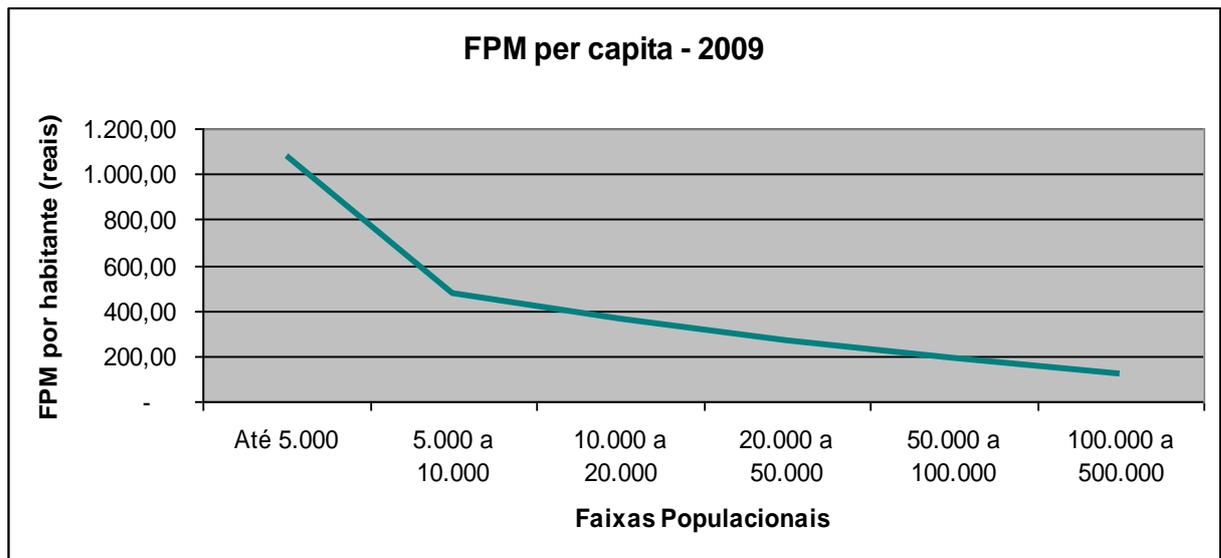


Gráfico 7: FPM per capita por faixas populacionais – Municípios do RS – 2009

Fonte: elaboração da autora. Dados: Apêndice E

* foram excluídas as faixas acima de 500.000 habitantes, devido à inexistência de municípios no RS nestas faixas populacionais, com exceção da capital.

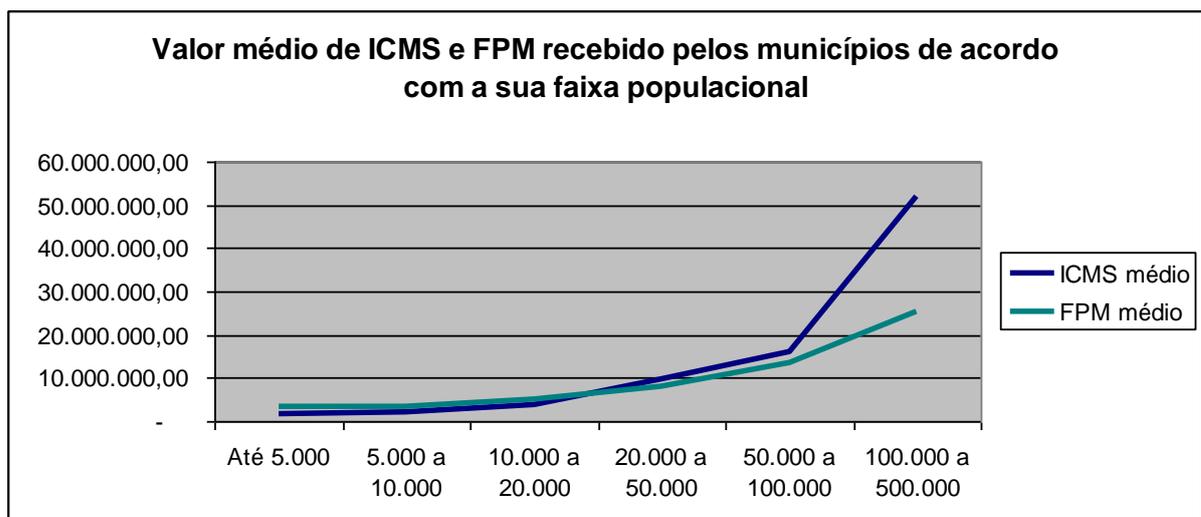


Gráfico 8: Valor médio de ICMS e FPM recebido pelos municípios de acordo com a sua faixa populacional – 2009 – RS

Fonte: elaboração da autora. Dados: STN- FINBRA

Tanto o FPM, quanto o ICMS apresentam-se como fontes de receitas fundamentais nos municípios pequenos, eles representam a principal fonte de receita, e o seu valor per capita se mostra elevado nas faixas inferiores. No entanto, o seu valor absoluto repassado cresce com o aumento da população. O Gráfico 8 mostra o valor médio de ICMS e FPM recebido pelos municípios de acordo com faixas populacionais. As duas retas mostram-se ascendentes, e registram o ponto em que o ICMS passa a apresentar um valor maior. Até

20.000 habitantes o valor do FPM é mais elevado e após o do ICMS, que apresenta um salto acima de 100.000 habitantes.

4.6 GASTO DOS MUNICÍPIOS COM O LEGISLATIVO É MAIOR NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Os resultados apontam que os micromunicípios (até 5.000 habitantes) gastam mais, per capita, com seus legislativos, do que quaisquer outro grupo de municípios. Na tabela 15, é possível notar que em 2009 os municípios gaúchos desta faixa gastaram 95,58 por habitante, 60,7% mais que a capital, Porto Alegre.

[...] na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por uma proliferação de municípios – e, muito particularmente, de micromunicípios —, é claro que parcelas cada vez maiores dos recursos tributários totais tornados disponíveis para os três níveis de governo estão sendo consumidas no pagamento de vereadores (e de funcionários administrativos e políticos, em geral). (GOMES; DOWELL, 2000, p.20).

Tabela 15: Despesa com Legislativo per capita – RS – 2005 a 2009

Faixas Populacionais	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	59,42	68,64	72,17	78,87	95,58
5.000 a 10.000	36,36	40,83	42,13	45,93	56,00
10.000 a 20.000	31,26	34,85	39,05	39,51	47,35
20.000 a 50.000	27,58	31,49	35,34	37,60	41,77
50.000 a 100.000	22,14	23,57	28,82	31,54	34,96
100.000 a 500.000	22,60	23,68	26,78	30,92	32,89
Capital	43,10	46,45	54,72	55,70	59,48

Fonte: elaboração da autora. Dados: STN

* foram excluídas as faixas acima de 500.000 habitantes, devido à inexistência de municípios no RS nestas faixas populacionais, com exceção da capital.

Tal situação ocorre devido aos incentivos, como citado anteriormente, que as transferências, como o FPM, proporcionam, impulsionando a criação de novos municípios. Como consequência está sobrando menos dinheiro para financiar investimentos em serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública, saneamento e outros. Resultado: falta de qualidade da gestão e do gasto público. Quando a alocação dos recursos provém de transferências não vinculadas, como é o caso do FPM, é possível que as comunidades ajam de uma maneira menos responsável no momento em que decidem o destino do dinheiro. Talvez a

aplicação dos recursos do FPM poderia ocorrer de forma mais eficiente se esta fosse uma transferência vinculada, destinada principalmente para aquelas áreas tão necessitadas e demandas pela sociedade, como as já citadas neste parágrafo. Outra alternativa seria aplicar mais uma dedução ao FPM, assim como ocorre uma dedução para o Fundeb de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas, poderia haver uma dedução associada à qualidade do gasto. Todo município com uma má gestão de recursos teria parte do FPM comprometido.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) promove um estudo para calcular o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS)¹¹. O IRFS é decomposto em três subíndices – fiscal, gestão e social, cada um deles medindo a performance na área por meio de distintos indicadores. O índice fiscal, por exemplo, reflete a evolução dos indicadores relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como nível de endividamento e gasto com pessoal. Segundo a Confederação este índice foi criado para compreender e estimular a melhoria das gestões municipais e oferece à sociedade um parâmetro simples e ao mesmo tempo amplo de avaliação das administrações municipais, que não se restringe aos controles da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois abrange medidas de eficiência interna e de responsabilidade social. Um índice semelhante a este seria o ideal para ser incluso no cálculo do FPM. O anexo G mostra o Ranking dos 30 melhores classificados no IRFS em 2009 a nível nacional, interessante notar que as cinco primeiras posições são ocupadas por municípios gaúchos.

Mas ao analisarmos os gastos com o legislativo devemos tomar algumas ponderações. Municípios com maior população, em geral agregam assuntos mais complexos e problemas mais difíceis devido a toda estrutura e urbanização apresentada, o que em consequência gera um custo maior para a Câmara de Vereadores destes municípios. Já os custos fixos, como despesas com prédios, equipamentos, materiais de escritório recaem como um peso maior para os municípios pequenos. Quanto mais vereadores possui uma cidade, maior a parcela das receitas destinada ao legislativo para o pagamento da folha da Câmara. A Constituição estabelece um mínimo de 9 vereadores por cidade, com isto o custo do

¹¹ Composição do IRFS: Média do Índice Fiscal + Índice de Gestão + Índice Social
 - Índice fiscal = Médias (endividamento + suficiência de caixa + gasto com pessoal LRF ajustado + superávit primário)
 - Índice gestão = Médias (custeio da máquina + gasto com Legislativo + grau de investimento)
 - Índice social = Média de Subíndice educação + Subíndice saúde
 Subíndice educação = Média de gasto com educação + matrículas da rede municipal + taxa de abandono da rede municipal + porcentagem de professores da rede municipal com curso superior
 Subíndice saúde = Média de gasto com saúde líquido + taxa de mortalidade infantil + Cobertura vacinal + média de consultas médicas

legislativo torna-se proporcionalmente maior aos pequenos (o anexo F possui a relação do número de vereadores por município de acordo com a população).

5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou qualificar o Fundo de Participação dos Municípios – FPM através de uma análise dos municípios do Rio Grande do Sul em dois quesitos fundamentais, a equidade e a eficiência, pontos previstos constitucionalmente e ideais para um bom funcionamento da esfera econômica.

Os pontos 4.1 e 4.4 tentam demonstrar a questão da equidade na distribuição do FPM. O sentido da equidade neste trabalho não se define por distribuir os valores absolutos igualmente entre todos, mas de deslocar mais recursos para os municípios menos favorecidos, ou seja, redistribuí-los de forma a promover a igualdade. No ponto 4.1 verificamos a sua forma de distribuição, as regras sob as quais atua a partilha do FPM e os pontos que ela desconsidera. A partir daí vemos que a forma da qual o FPM se utiliza para distribuir seus recursos fere o princípio da igualdade ao considerar em essência apenas fatores populacionais. Para se obter um caráter mais redistributivo seria necessário utilizar nas fórmulas características socioeconômicas, e fatores como renda per capita e grau de industrialização.

O ponto 4.4, através de um ranking dos municípios gaúchos que inclui FPM per capita, PIB per capita e população ratifica que existe uma relação inversa entre o primeiro e o último caracterizando, portanto um deslocamento de recursos que deixa de levar em consideração o PIB per capita, por exemplo.

Os pontos 4.2, 4.5 e 4.6 retratam mais o questionamento referente à eficiência. No ponto 4.2 vimos que não é possível afirmar, devido ao curto período de tempo analisado, que houve acomodação fiscal. Mas o ponto 4.6 ao levar em consideração a característica do FPM de ser uma transferência não vinculada questiona, justamente, a aplicação e o redirecionamento adequado dos recursos. É importante que cada município busque explorar todo o seu potencial de arrecadação, mesmo diante do recebimento de transferências.

Pelo ponto de vista econômico o principal objetivo seria equilibrar e buscar níveis elevados de eficiência e equidade. Sugere-se também que os impostos progressivos (imposto de renda), os impostos com objetivos de estabilização e regulação sejam administrados pela União. Por outro lado, os impostos incidentes sobre imóveis, sobre consumo ou bens específicos sejam conduzidos por estados e municípios, distribuição esta defendida por Musgrave e Musgrave (1980). O método brasileiro de atribuição de receitas não diverge muito em relação à teoria econômica. O IR (pessoa física e pessoa jurídica), as contribuições e os impostos regulatórios (IOF, II e IE) estão sob competência federal. Os estados arrecadam o

imposto geral sobre consumo e os municípios arrecadam impostos sobre serviços e sobre parte do patrimônio - imóveis urbanos. No entanto, o problema do federalismo fiscal brasileiro continua sendo como redistribuir as tributações fiscais entre a União, Estados e Municípios. O problema não está na descentralização, mas da maneira como ela foi feita. Uma redistribuição da renda adequada é aquela que proporciona investimentos econômicos que conduzem ao aumento da produtividade e da riqueza, e que ao mesmo tempo não permite que esse crescimento venha acompanhado por uma “borda” periférica de pobreza. Entende-se que o método de distribuição de transferências apropriado, e em especial para o FPM, é aquele que proporcione um equilíbrio entre os municípios.

Um ponto importante a ser levado em consideração e demonstrado neste trabalho, é a relevância do FPM em cada faixa populacional analisada. Nos municípios pequenos a transferência proveniente do FPM representa a maior parte da receita, nos municípios grandes, devido a sua maior atividade e estímulo econômico, a maior fonte de arrecadação provém principalmente da cota ICMS, e também da arrecadação própria com ISS, IPTU. Neste contexto os municípios médios são os mais prejudicados em termos de arrecadação por habitante. O FPM sem sombra de dúvidas é a maior fonte de receitas para os municípios pequenos, salvo algumas poucas exceções, onde o ICMS assume a liderança.

Portanto, viu-se claramente que o FPM não se utiliza de fatores equitativos na sua forma de distribuição. E em relação à eficiência devemos acender um alerta, pois apesar de não estar bem explícita a sua existência, as suas características podem levar a uma acomodação fiscal, pois a disponibilidade de verbas obtidas por meio dos repasses não vinculados pode desestimular a busca de cada ente federativo por receitas próprias e levar ao emprego dos recursos disponíveis de maneira inadequada. Concluo com as palavras de Gasparini e Melo (2006, p.61): “um país com tantas desigualdades como o nosso não pode se dar ao luxo de empregar mal as escassas verbas de que dispõe”.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, pag. 3-10, jul/set. 1996. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 14, dez. 1996. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp14.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros**: Arrecadação Própria e Receita Disponível. São Paulo: Cadernos Adenauer, 2001. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/caderno-financas/CFP1/CFP_n1_art2.pdf>. Acesso em: 3 set. 2010.

ALENCAR, André Amorim; GOBETTI, Sérgio Wulff. **Justiça fiscal na federação brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília (DF). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2010.

ARAÚJO, Erika; OLIVEIRA, Paulo André de Souza. Receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS. **Informe-se BNDES**. n. 28, jun. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/informesf/inf_28.pdf>. Acesso em: 17 set. 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Correção de valores – IPCA**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/Pec/Correcao/corrige.asp?idpai=correcao>>. Acesso em: 19 maio 2011.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>> . Acesso em: 03 mar. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências de recursos e a lei de responsabilidade fiscal: orientações fundamentais**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2000. Disponível em: <<http://sna.saude.gov.br/download/Transferencia%20de%20recursos%20-%202008-03-01.pdf>> Acesso em: 13 ago. 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICIPIOS. **Índice de responsabilidade fiscal, social e de gestão dos municípios brasileiros**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/irfs/mu_irfs_tabela.asp?iIdAno=21>. Acesso em: 20 maio 2011.

COSSÍO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro. 1998. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/premio/pr211.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MELO, Cristiano Santos Lúcio de. **Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília: ESAF, 2003. 72 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VIIIPremio/1premio_tfdp.pdf>. Acesso em 10 set. 2010.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília: IPEA. Texto para Discussão, n. 1.243, 2006 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1243.pdf>. Acesso em: 27 de out. 2010.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Claudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 706. 2000. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf>. Acesso em 05 de agosto de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados**. [2010] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 mar 2011.

LAGEMANN, Eugenio; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; MARQUES JUNIOR; Liderau dos Santos. **O jogo da política fiscal entre União, estados e municípios no federalismo fiscal**

brasileiro. Porto Alegre. Texto para Discussão FEE, n. 53. janeiro de 2009. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/053.pdf>> . Acesso em: 15 fev. 2011.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSSIO, Fernando Blanco.

Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma.

Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Textos para Discussão, n. 40.

Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogerio%20Fernando.pdf>. Acesso em: 27 de out. 2010.

MUSGRAVE, Richard A. ; MUSGRAVE Peggy B. **Finanças públicas:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1980.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature.**

v. 37, p. 1120–1149, Sept. 1999. Disponível em:

<<http://www.econ.umd.edu/research/papers/356>>. Acesso em: 13 de set. 2010.

PRADO, Sérgio. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. In.: REZENDE, Fernando. **Descentralização fiscal e cooperação financeira intergovernamental.** São

Paulo: EBAP/ Konrad Adenauer, 2001 (mimeo). Disponível em:

<<http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/TransferenciasFiscais&FinancMunicipal.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

PRADO, Sérgio. Distribuição Intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In.:

REZENDE, Fernando, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de [Organizadores]. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad

Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas. In.: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Federalismo e**

integração econômica regional: Desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad

Adenauer, FGV e Fórum of Federations, 2004. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>>.

Acesso em 15 ago. 2010.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal. In.: REZENDE,

Fernando, OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal**

no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n.

3 (59), jul./set. 1995. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229994/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em 15 de agosto de 2010.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para Estados e municípios. In.: **O município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: ed. Especial CEPAM, 1999. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Estatísticas – Estados e municípios**. [2010]. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp>. Acesso em 10 de junho de 2010.

SHAH, Anwar. **A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfer**. World Bank Policy Research Paper 4039. October 2006. Disponível em:

<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/10/16/000016406_20061016111901/Rendered/PDF/wps4039.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n.24, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3720/2968>>. Acesso em: 07 mar. 2011.

APÊNDICE

Apêndice A: Número de Municípios Analisados por Faixa

Faixas Populacionais / Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	224	225	222	224	224	226	227	220	220
5.000 a 10.000	111	109	111	110	108	108	106	109	111
10.000 a 20.000	64	63	62	60	60	59	63	61	61
20.000 a 50.000	52	54	53	57	58	60	57	60	60
50.000 a 100.000	25	25	25	24	24	23	23	25	25
100.000 a 500.000	16	16	16	18	18	19	17	17	17
500.000 a 1.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Acima de 1.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capital	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Total	493	493	490	494	493	496	494	493	495

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* O número de municípios analisados corresponde ao número de municípios cujos dados estão disponibilizados no site da STN - FINBRA

Apêndice B: População Analisada por Faixas

Faixas Populacionais / Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Até 5.000	680.432	689.321	677.717	680.390	680.391	684.545	686.456	670.225	669.128
5.000 a 10.000	776.464	766.625	776.400	762.553	750.682	745.900	736.127	753.842	764.837
10.000 a 20.000	916.730	899.703	895.881	850.357	847.285	824.421	887.388	842.414	851.671
20.000 a 50.000	1.508.970	1.566.526	1.561.789	1.654.283	1.696.060	1.757.804	1.691.027	1.761.647	1.776.155
50.000 a 100.000	1.729.668	1.750.264	1.769.203	1.657.535	1.677.238	1.596.541	1.574.019	1.728.622	1.733.848
100.000 a 500.000	3.296.598	3.342.652	3.390.664	3.694.206	3.753.736	3.913.069	3.576.562	3.641.642	3.670.350
500.000 a 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acima de 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capital	1.373.313	1.383.454	1.394.085	1.416.363	1.428.696	1.440.939	1.420.667	1.430.220	1.436.123
Total	10.282.175	10.398.545	10.465.739	10.715.687	10.834.088	10.963.219	10.572.246	10.828.612	10.902.112

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* O número da população analisada corresponde a população do número de municípios cujos dados estão disponibilizados no site da STN - FINBRA

Apêndice C: Percentual de Distribuição dos Municípios e da População por faixa populacional – RS - 2009

Faixas Populacionais	Número de Municípios	População
Até 5.000	44,44%	6,14%
5.000 a 10.000	22,42%	7,02%
10.000 a 20.000	12,32%	7,81%
20.000 a 50.000	12,12%	16,29%
50.000 a 100.000	5,05%	15,90%
100.000 a 500.000	3,43%	33,67%
500.000 a 1.000.000	-	-
Acima de 1.000.000	-	-
Capital	0,20%	13,71%

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

* Conforme dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional - FINBRA

Apêndice D: PIB per capita e FPM per capita – Municípios RS – 2008

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Aceguá	21.196,15	798,04	4.312
Água Santa	22.394,54	943,95	3.638
Agudo	14.242,02	335,16	17.114
Ajuricaba	17.268,43	464,33	7.411
Alecrim	8.824,20	466,28	7.380
Alegrete	12.851,75	187,60	79.548
Alegria	9.515,31	697,92	4.834
Almirante Tamandaré do Sul	28.813,59	1.555,14	2.212
Alpestre	9.518,59	462,89	9.017
Alto Alegre	14.913,04	1.751,22	1.965
Alto Feliz	8.079,79	1.126,63	3.048
Alvorada	5.149,65	149,22	211.276
Amaral Ferrador	7.614,05	527,22	6.527
Ametista do Sul	5.957,18	407,72	8.440
André da Rocha	30.266,45	2.726,30	1.262
Anta Gorda	14.989,48	543,54	6.331
Antônio Prado	15.576,28	405,06	14.159
Arambaré	15.844,39	880,99	3.931
Araricá	9.589,34	543,75	5.078
Aratiba	47.100,90	510,93	6.735
Arroio do Meio	24.374,98	364,57	18.878
Arroio do Padre	8.248,84	1.205,30	2.855
Arroio do Sal	10.503,82	484,05	7.109
Arroio do Tigre	15.187,33	349,55	13.126
Arroio dos Ratos	9.993,40	411,73	14.114
Arroio Grande	13.946,82	366,06	18.801
Arvorezinha	10.241,28	439,52	10.530
Augusto Pestana	18.516,81	464,52	7.408
Áurea	12.200,41	905,08	3.802
Bagé	10.015,21	158,55	115.755
Balneário Pinhal	7.730,75	401,06	11.440
Barão	11.596,51	632,10	5.444
Barão de Cotegipe	13.636,60	512,38	6.716
Barão do Triunfo	8.522,33	681,67	7.198
Barra do Guarita	6.943,68	1.123,82	3.062
Barra do Quaraí	25.523,14	887,35	3.878
Barra do Ribeiro	10.980,87	388,70	11.779
Barra do Rio Azul	16.103,10	1.790,83	2.020
Barra Funda	24.012,12	1.400,50	2.434
Barracão	19.117,29	634,43	5.424
Barros Cassal	8.381,93	387,55	11.839
Benjamin Constant do Sul	8.104,78	1.536,06	2.240
Bento Gonçalves	22.705,82	197,55	105.639
Boa Vista das Missões	27.090,08	1.630,87	2.110
Boa Vista do Buricá	13.369,74	517,07	6.655
Boa Vista do Cadeado	39.485,29	1.364,44	2.522
Boa Vista do Incra	26.741,49	1.632,33	2.557
Boa Vista do Sul	12.710,16	1.267,45	2.715
Bom Jesus	11.467,71	372,53	12.194
Bom Princípio	16.903,05	397,86	11.532
Bom Progresso	10.481,90	1.406,84	2.446
Bom Retiro do Sul	10.194,27	396,24	11.555
Boqueirão do Leão	9.672,77	606,21	8.078
Bossoroca	15.425,24	435,77	7.880
Bozano	15.535,77	1.457,49	2.361
Braga	9.949,64	887,35	3.878
Brochier	10.280,92	710,10	4.846
Butiá	11.930,29	340,03	20.240
Caçapava do Sul	11.111,17	276,10	33.235
Cacequi	11.466,45	416,23	13.750
Cachoeira do Sul	12.374,75	185,11	86.750
Cachoeirinha	24.229,41	156,59	117.203
Cacique Doble	10.379,06	689,60	4.990
Caibaté	13.567,36	659,57	5.217
Caíçara	10.812,06	652,22	5.276

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Camaquã	14.771,45	208,55	62.556
Camargo	21.094,83	1.351,58	2.546
Cambará do Sul	13.921,56	465,79	7.207
Campestre da Serra	15.804,30	1.043,25	3.316
Campina das Missões	10.403,81	535,97	6.419
Campinas do Sul	15.224,69	598,87	5.746
Campo Bom	19.907,28	213,71	58.915
Campo Novo	14.202,11	884,87	5.545
Campos Borges	11.695,13	937,38	3.671
Candelária	11.469,17	264,39	30.369
Cândido Godói	13.644,44	508,89	6.762
Candiota	30.705,10	418,68	8.535
Canela	8.450,00	254,69	40.449
Canguçu	8.703,22	226,13	55.679
Canoas	38.133,22	95,57	329.903
Canudos do Vale	10.137,12	1.716,09	2.001
Capão Bonito do Sul	31.219,24	1.828,44	1.882
Capão da Canoa	10.732,50	258,92	39.928
Capão do Cipó	32.196,60	1.011,50	3.402
Capão do Leão	13.013,26	401,19	24.408
Capela de Santana	7.482,06	399,74	11.478
Capitão	13.266,29	1.282,09	2.684
Capivari do Sul	29.785,38	985,80	3.492
Caraá	5.124,20	457,97	7.500
Carazinho	16.039,27	209,66	60.182
Carlos Barbosa	26.453,14	316,26	25.388
Carlos Gomes	11.029,31	1.979,94	1.738
Casca	23.924,00	398,23	8.641
Caseiros	13.645,92	1.106,59	3.109
Catuípe	16.357,15	355,71	9.674
Caxias do Sul	28.868,44	77,68	405.858
Centenário	10.021,99	1.106,72	3.105
Cerrito	6.644,83	506,94	6.788
Cerro Branco	11.436,28	741,30	4.642
Cerro Grande	8.845,01	1.295,61	2.656
Cerro Grande do Sul	9.386,68	354,24	9.714
Cerro Largo	21.274,79	358,44	12.853
Chapada	20.829,36	355,23	9.687
Charqueadas	25.930,58	259,13	35.507
Charrua	13.327,50	940,71	3.658
Chiapeta	18.112,04	832,40	4.134
Chuí	25.680,11	629,09	5.470
Chувиска	11.467,17	674,47	5.102
Cidreira	9.466,42	395,02	11.615
Ciríaco	14.374,31	681,82	5.046
Colinas	12.394,64	1.390,89	2.471
Colorado	25.367,37	904,85	3.803
Condor	22.901,86	502,87	6.843
Constantina	11.332,44	338,53	10.165
Coqueiro Baixo	10.090,98	629,93	1.610
Coqueiros do Sul	15.556,09	1.047,83	3.285
Coronel Barros	18.023,85	1.363,74	2.518
Coronel Bicaco	12.976,49	429,02	8.021
Coronel Pilar	12.746,35	2.063,03	1.668
Cotiporã	13.996,02	714,37	4.817
Coxilha	16.058,04	1.147,79	2.998
Crissiumal	10.106,63	379,41	15.116
Cristal	10.369,18	469,59	7.328
Cristal do Sul	9.930,16	1.116,89	3.081
Cruz Alta	19.129,66	212,55	64.762
Cruzaltense	13.580,99	1.500,06	2.294
Cruzeiro do Sul	11.817,97	362,39	12.661
David Canabarro	16.503,39	709,51	4.850
Derrubadas	12.797,41	1.003,64	3.424
Dezesseis de Novembro	9.317,18	1.157,07	2.974

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Dilermando de Aguiar	15.841,38	1.070,07	3.216
Dois Irmãos	19.571,73	307,34	26.070
Dois Irmãos das Missões	18.539,54	1.384,71	2.438
Dois Lajeados	16.448,92	993,97	3.462
Dom Feliciano	9.108,72	378,54	15.151
Dom Pedrito	15.468,31	265,03	38.952
Dom Pedro de Alcântara	6.577,94	1.214,23	2.834
Dona Francisca	11.078,36	949,23	3.625
Doutor Maurício Cardoso	15.958,76	624,18	5.513
Doutor Ricardo	12.590,20	1.634,74	2.105
Eldorado do Sul	13.360,15	277,25	33.098
Encantado	18.706,16	410,01	20.360
Encruzilhada do Sul	8.347,74	320,76	25.032
Engenho Velho	16.446,49	2.249,10	1.530
Entre Rios do Sul	27.265,63	1.334,79	3.127
Entre-Ijuís	14.453,16	369,54	9.312
Erebango	16.471,99	1.178,49	2.947
Erechim	20.395,86	177,36	97.011
Ernestina	19.411,09	1.112,29	3.094
Erval Grande	10.627,67	792,38	5.398
Erval Seco	11.318,99	414,02	8.294
Esmeralda	19.830,34	1.023,84	3.361
Esperança do Sul	9.905,92	983,74	3.498
Espumoso	16.226,28	371,72	15.429
Estação	17.930,56	550,05	6.256
Estância Velha	12.377,24	340,62	43.123
Esteio	25.344,95	183,80	81.131
Estrela	18.817,25	264,74	30.329
Estrela Velha	18.031,93	1.300,80	3.772
Eugênio de Castro	25.889,39	1.107,54	3.107
Fagundes Varela	14.797,27	1.325,55	2.596
Farroupilha	20.392,38	201,32	62.674
Faxinal do Soturno	13.433,62	533,26	6.453
Faxinalzinho	13.018,52	1.581,61	2.639
Fazenda Vilanova	33.534,80	1.082,22	3.212
Feliz	14.979,20	378,37	12.126
Flores da Cunha	17.452,23	303,10	26.435
Floriano Peixoto	14.782,48	1.581,40	2.176
Fontoura Xavier	8.374,05	404,00	11.357
Formigueiro	11.785,57	474,31	7.255
Forquethina	11.185,60	1.312,41	2.617
Fortaleza dos Valos	26.053,23	736,70	4.671
Frederico Westphalen	16.153,29	283,77	28.295
Garibaldi	27.401,29	266,18	30.165
Garruchos	60.159,10	975,38	3.528
Gaurama	17.593,29	547,14	6.252
General Câmara	9.684,28	378,43	9.074
Gentil	29.185,74	2.157,59	1.593
Getúlio Vargas	13.970,41	350,26	16.374
Giruá	15.956,72	396,90	17.303
Glorinha	29.832,59	467,29	7.364
Gramado	14.741,02	275,96	33.257
Gramado dos Loureiros	9.324,83	1.425,49	2.414
Gramado Xavier	9.845,17	842,79	4.084
Gravataí	20.105,08	118,42	266.230
Guabiju	21.389,06	2.014,71	1.708
Guaíba	18.083,93	178,36	96.467
Guaporé	14.468,20	307,63	22.372
Guarani das Missões	16.217,16	406,03	8.475
Harmonia	19.140,96	911,08	3.777
Herval	9.368,70	483,73	7.100
Herveiras	9.834,18	1.190,29	2.891
Horizontina	28.468,98	361,98	19.013
Hulha Negra	15.086,29	541,74	6.352
Humaitá	14.598,57	678,73	5.024

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Ibarama	12.477,41	773,64	4.448
Ibiaçá	19.345,82	716,31	4.804
Ibiraíaras	18.440,31	470,74	7.310
Ibirapuitã	12.386,18	798,37	4.310
Ibirubá	26.843,85	356,48	19.306
Igrejinha	17.089,30	292,81	32.945
Ijuí	18.038,60	187,77	79.412
Ilópolis	11.655,11	795,09	4.328
Imbé	10.824,28	359,89	15.936
Imigrante	23.968,38	1.104,70	3.115
Independência	14.570,78	507,92	6.775
Inhacorá	13.507,03	1.466,18	2.347
Ipê	14.760,73	559,99	6.145
Ipiranga do Sul	22.878,38	1.692,64	2.033
Irai	8.593,90	400,46	8.593
Itaara	9.986,49	717,80	4.794
Itacurubi	13.515,25	931,19	3.696
Itapuca	11.278,03	1.382,94	2.488
Itaqui	18.706,26	248,76	36.889
Itati	6.317,87	1.259,10	2.733
Itatiba do Sul	10.156,48	761,52	4.593
Ivorá	11.980,42	1.414,36	2.433
Ivoti	17.967,69	348,19	19.724
Jaboticaba	10.789,64	810,26	4.238
Jacuizinho	15.613,06	1.252,23	2.748
Jacutinga	18.093,90	946,41	3.636
Jaguarão	11.455,52	247,15	28.439
Jaguari	10.551,53	383,45	11.839
Jaquirana	8.386,99	766,70	4.469
Jarí	23.159,16	905,32	3.801
Jóia	24.615,29	402,66	8.546
Júlio de Castilhos	18.032,71	435,50	20.007
Lagoa Bonita do Sul	14.337,11	1.256,46	2.733
Lagoa dos Três Cantos	25.448,12	2.105,96	1.634
Lagoa Vermelha	14.423,44	284,42	28.230
Lagoão	8.601,47	517,39	6.651
Lajeado	22.785,00	193,56	71.111
Lajeado do Bugre	10.628,75	1.307,43	2.632
Lavras do Sul	16.257,71	410,73	8.378
Liberato Salzano	9.605,42	554,13	6.210
Lindolfo Collor	15.393,27	605,10	5.614
Linha Nova	11.500,01	2.260,93	1.522
Maçambará	28.089,18	773,40	4.440
Machadinho	11.195,46	610,35	5.638
Mampituba	8.306,38	1.152,04	2.987
Manoel Viana	14.665,50	493,00	6.963
Maquine	9.885,58	452,74	7.626
Marata	15.618,97	1.359,59	2.531
Marau	30.849,75	255,61	35.900
Marcelino Ramos	11.547,42	636,54	5.406
Mariana Pimentel	8.586,35	1.186,32	4.136
Mariano Moro	10.655,89	1.482,61	2.321
Marques de Souza	10.799,22	816,60	4.137
Mata	8.891,45	635,27	5.408
Mato Castelhano	18.813,81	1.261,47	2.722
Mato Leitão	24.808,11	912,04	3.773
Mato Queimado	12.959,74	1.815,90	1.895
Maximiliano de Almeida	13.058,28	673,28	5.111
Minas do Leão	11.021,88	427,20	8.055
Miraguaí	9.184,65	688,92	4.995
Montauri	14.899,75	2.130,73	1.615
Monte Alegre dos Campos	8.796,82	1.515,33	3.238
Monte Belo do Sul	20.008,83	1.214,23	2.834
Montenegro	24.041,58	213,46	59.110
Mormaço	15.547,85	1.277,23	2.689

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Morrinhos do Sul	8.397,48	1.045,62	3.291
Morro Redondo	10.351,22	534,59	6.437
Morro Reuter	12.282,36	583,54	5.897
Mostardas	15.575,81	371,99	12.334
Muçum	14.981,96	733,25	4.693
Muitos Capões	53.381,09	1.115,44	3.085
Muliterno	17.439,35	1.846,01	1.864
Não-Me-Toque	29.143,00	361,25	15.876
Nicolau Vergueiro	26.773,78	1.902,43	1.805
Nonoai	12.400,88	362,45	12.632
Nova Alvorada	22.585,60	1.070,67	3.214
Nova Araçá	38.499,46	860,28	4.000
Nova Bassano	42.364,34	376,36	9.124
Nova Boa Vista	16.245,58	1.619,36	2.125
Nova Bréscia	12.283,42	1.052,89	3.276
Nova Candelária	19.815,42	1.228,98	2.800
Nova Esperança do Sul	12.995,67	711,17	5.075
Nova Hartz	16.498,24	327,07	17.535
Nova Pádua	17.192,40	1.597,91	2.581
Nova Palma	19.087,85	516,45	6.663
Nova Petrópolis	17.185,77	372,34	18.484
Nova Prata	32.168,91	290,13	23.721
Nova Ramada	20.763,38	1.381,98	2.490
Nova Roma do Sul	16.858,02	932,56	3.690
Nova Santa Rita	13.724,81	310,33	22.177
Novo Barreiro	10.294,21	864,39	3.981
Novo Cabrais	11.392,29	876,50	3.926
Novo Hamburgo	17.262,16	123,53	255.945
Novo Machado	12.485,95	801,57	4.293
Novo Tiradentes	9.559,63	1.439,20	2.391
Novo Xingu	12.072,35	1.792,25	1.920
Osório	12.970,21	250,81	41.161
Paim Filho	11.863,70	754,97	4.558
Palmares do Sul	13.756,32	384,70	11.901
Palmeira das Missões	15.475,28	266,32	34.456
Palmitinho	10.789,55	483,17	7.122
Panambi	19.292,97	239,91	38.249
Pará	14.749,97	347,14	9.913
Paraíso do Sul	19.215,61	499,08	6.895
Pareci Novo	12.410,16	452,25	7.609
Parobé	14.358,12	1.063,39	3.236
Parobé	9.507,97	224,73	51.036
Passa Sete	12.231,87	658,59	5.225
Passo do Sobrado	12.172,41	551,73	6.237
Passo Fundo	18.789,24	169,05	185.882
Paulo Bento	19.888,12	1.596,49	2.149
Paverama	9.390,85	438,32	7.838
Pedras Altas	16.812,49	1.376,76	2.631
Pedro Osório	8.412,24	415,29	8.286
Pejuçara	27.055,96	866,35	3.972
Pelotas	10.386,48	91,97	343.167
Picada Café	25.912,50	686,99	5.009
Pinhal	17.592,54	1.426,67	2.412
Pinhal da Serra	61.753,05	1.671,26	2.059
Pinhal Grande	24.254,51	748,40	4.598
Pinheirinho do Vale	11.604,39	748,56	4.597
Pinheiro Machado	12.007,45	346,52	13.213
Pirapó	10.162,76	1.140,94	3.016
Piratini	8.728,84	326,54	21.033
Planalto	8.062,46	424,97	10.796
Poço das Antas	12.376,69	1.649,66	2.086
Pontão	28.741,31	853,67	4.031
Ponte Preta	13.974,92	1.846,10	1.864
Portão	19.333,62	256,78	30.254
Porto Alegre	25.712,62	77,12	1.430.220

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Porto Lucena	8.977,18	607,22	5.667
Porto Mauá	10.648,91	1.322,49	2.602
Porto Vera Cruz	10.530,44	1.654,39	2.080
Porto Xavier	21.138,95	411,68	11.145
Pouso Novo	15.695,16	1.706,89	2.018
Presidente Lucena	13.911,11	1.384,76	2.485
Progresso	11.507,96	537,09	6.407
Protásio Alves	13.800,21	1.577,05	2.182
Putinga	14.882,69	806,07	4.269
Quaraí	9.587,89	305,30	23.006
Quatro Irmãos	22.469,79	1.923,49	1.789
Quevedos	21.242,70	1.213,93	2.828
Quinze de Novembro	24.503,00	937,13	3.672
Redentora	6.438,30	342,26	10.054
Relvado	10.983,12	2.180,72	2.250
Restinga Seca	13.874,70	359,66	15.946
Rio dos Índios	10.649,02	811,01	4.243
Rio Grande	27.624,02	161,20	195.582
Rio Pardo	11.077,38	265,33	38.908
Riozinho	11.153,72	713,84	4.612
Roca Sales	22.016,84	331,96	10.366
Rodeio Bonito	10.493,45	586,02	5.872
Rolador	15.243,48	1.198,17	2.872
Rolante	9.971,04	341,80	20.094
Ronda Alta	14.167,40	347,20	9.891
Rondinha	16.193,22	595,87	5.775
Roque Gonzales	11.735,49	462,64	7.438
Rosário do Sul	11.404,08	247,47	41.715
Sagrada Família	10.526,95	1.346,93	2.669
Saldanha Maranhão	22.469,56	1.132,61	3.038
Salto do Jacuí	13.730,49	362,14	12.665
Salvador das Missões	20.826,91	1.287,37	2.673
Salvador do Sul	20.313,50	488,02	7.036
Sananduva	18.905,23	377,71	15.184
Santa Bárbara do Sul	28.689,63	372,01	9.250
Santa Cecília do Sul	18.580,14	1.894,12	1.771
Santa Clara do Sul	12.671,20	595,97	5.774
Santa Cruz do Sul	27.128,70	160,93	121.168
Santa Margarida do Sul	30.861,72	1.542,42	2.231
Santa Maria	12.200,16	118,16	266.822
Santa Maria do Herval	15.283,38	535,41	6.427
Santa Rosa	19.375,70	208,51	66.015
Santa Tereza	11.326,54	1.827,47	1.883
Santa Vitória do Palmar	12.741,20	283,38	31.789
Santana da Boa Vista	8.952,59	387,62	8.873
Santana do Livramento	10.484,31	189,43	84.779
Santiago	9.324,74	224,52	51.088
Santo Ângelo	13.982,97	197,17	75.627
Santo Antônio da Patrulha	11.748,97	262,67	39.302
Santo Antônio das Missões	12.092,81	379,49	12.089
Santo Antônio do Palma	15.859,19	1.823,45	2.289
Santo Antônio do Planalto	26.566,34	1.638,63	2.100
Santo Augusto	16.163,67	412,31	13.910
Santo Cristo	20.006,60	392,15	14.625
Santo Expedito do Sul	16.052,42	1.278,44	2.686
São Borja	16.027,31	217,60	63.257
São Domingos do Sul	11.658,70	1.166,09	2.951
São Francisco de Assis	9.591,10	345,69	19.909
São Francisco de Paula	12.290,51	309,15	22.262
São Gabriel	11.909,57	202,95	59.454
São Jerônimo	13.038,75	332,43	21.212
São João da Urtiga	11.819,58	672,37	5.109
São João do Polêsine	12.124,85	1.237,37	2.781
São Jorge	17.483,76	1.215,09	2.832
São José das Missões	9.299,69	1.671,41	3.038

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
São José do Herval	8.999,41	1.349,46	2.550
São José do Hortêncio	13.945,44	838,69	4.103
São José do Inhacorá	13.161,40	1.600,53	2.150
São José do Norte	7.502,02	309,76	25.921
São José do Ouro	17.555,36	479,07	7.183
São José do Sul	11.881,07	1.730,97	1.988
São José dos Ausentes	18.559,01	1.012,28	3.297
São Leopoldo	13.962,49	150,03	210.145
São Lourenço do Sul	11.130,16	237,59	43.451
São Luiz Gonzaga	12.970,45	260,81	35.184
São Marcos	13.909,49	337,27	20.406
São Martinho	13.687,28	578,05	5.953
São Martinho da Serra	20.956,54	969,06	3.551
São Miguel das Missões	21.549,43	450,88	7.632
São Nicolau	9.414,29	581,54	6.006
São Paulo das Missões	10.976,54	505,23	6.811
São Pedro da Serra	8.507,54	1.052,33	3.270
São Pedro das Missões	11.956,47	1.695,89	2.029
São Pedro do Butiá	20.813,12	1.224,60	2.810
São Pedro do Sul	10.583,01	não informado	x
São Sebastião do Caí	15.581,03	324,84	21.142
São Sepé	13.487,96	329,11	24.397
São Valentim	12.923,00	1.040,87	4.010
São Valentim do Sul	18.299,68	1.799,86	2.319
São Valério do Sul	9.213,91	1.264,19	2.722
São Vendelino	15.764,81	1.926,73	1.873
São Vicente do Sul	11.176,63	398,46	8.636
Sapiranga	12.848,19	189,76	77.282
Sapucaia do Sul	13.528,64	154,66	126.085
Sarandi	18.722,96	320,05	21.504
Seberi	12.289,74	412,20	11.131
Sede Nova	16.231,63	1.139,82	3.019
Segredo	10.597,95	473,33	7.270
Selbach	20.170,58	700,70	4.911
Senador Salgado Filho	15.123,49	1.170,05	2.941
Sentinela do Sul	7.562,40	não informado	x
Serafina Corrêa	22.757,57	318,91	14.387
Sério	10.169,30	1.422,54	2.419
Sertão	19.281,77	511,62	6.726
Sertão Santana	13.439,98	566,25	6.077
Sete de Setembro	11.401,22	1.591,98	2.157
Severiano de Almeida	13.696,03	não informado	x
Silveira Martins	10.036,23	1.641,97	2.542
Sinimbu	10.876,66	430,05	10.669
Sobradinho	11.195,78	390,82	14.675
Soledade	10.254,50	259,58	30.932
Tabaí	7.236,99	806,07	4.269
Tapejara	23.721,39	361,32	18.699
Tapera	19.029,79	424,92	10.775
Tapes	10.368,31	333,83	17.143
Taquara	9.469,15	228,29	55.270
Taquari	13.983,24	302,09	26.579
Taquaruçu do Sul	12.301,66	1.425,99	2.927
Tavares	9.762,34	648,78	5.293
Tenente Portela	10.112,28	401,82	14.273
Terra de Areia	8.054,91	336,31	10.232
Teutônia	25.078,58	301,06	26.670
Tio Hugo	17.797,12	1.272,10	2.705
Tiradentes do Sul	8.451,17	488,52	7.044
Toropi	9.869,86	1.093,81	3.146
Torres	11.232,57	272,41	33.686
Tramandaí	8.666,04	240,85	42.863
Travesseiro	13.281,48	1.397,70	2.462
Três Arroios	12.827,87	1.114,36	3.088
Três Cachoeiras	7.413,69	421,28	10.891

Continua...

Continuação...

Município	PIB per capita a preços correntes	FPM per capita	População
Três Coroas	14.681,01	283,15	24.306
Três de Maio	17.037,29	287,54	23.935
Três Forquilhas	6.952,06	1.095,55	3.141
Três Palmeiras	13.591,71	930,42	4.486
Três Passos	14.796,82	286,76	24.000
Trindade do Sul	12.069,70	565,08	6.093
Triunfo	181.332,70	317,95	25.096
Tucunduva	17.434,53	571,43	6.022
Tunas	10.141,83	759,30	4.532
Tupanci do Sul	13.442,25	1.942,49	1.777
Tupanciretã	24.447,60	291,73	23.591
Tupandi	24.122,78	895,45	3.843
Tuparendi	14.193,49	385,09	8.936
Turuçu	10.680,89	865,48	3.976
Ubiretama	13.092,29	1.390,92	2.474
União da Serra	19.500,73	2.055,63	1.674
Unistalda	12.167,90	1.421,37	2.421
Uruguaiana	19.245,69	153,37	127.138
Vacaria	13.458,46	202,30	62.370
Vale do Sol	13.366,19	412,12	11.216
Vale Real	9.419,41	692,24	4.971
Vale Verde	12.890,86	1.023,23	3.363
Vanini	12.986,79	1.693,47	2.032
Venâncio Aires	17.829,52	205,02	67.136
Vera Cruz	12.404,71	290,37	23.702
Veranópolis	21.095,49	313,96	25.521
Vespasiano Correa	20.836,71	1.727,48	1.992
Viadutos	10.539,67	596,80	5.766
Viamão	6.704,06	121,17	257.844
Vicente Dutra	9.985,38	609,91	5.642
Victor Graeff	27.257,52	1.096,18	3.139
Vila Flores	22.214,76	1.046,52	3.288
Vila Lângaro	18.871,95	1.500,64	2.293
Vila Maria	23.663,61	801,94	4.291
Vila Nova do Sul	11.662,14	783,50	4.392
Vista Alegre	12.615,81	1.170,45	2.940
Vista Alegre do Prata	13.871,36	2.268,38	1.517
Vista Gaúcha	14.424,28	1.228,74	2.799
Vitória das Missões	11.691,07	928,28	3.707
Westfália	24.948,29	1.218,53	2.824
Xangri-lá	12.804,91	402,40	11.402

Fonte: Elaboração da autora. Dados: IGBE e FINBRA-STN

* excluídos os valores destinados ao FUNDEB

Apêndice E: FPM per capita e Receita per capita – RS – 2009

Faixas Populacionais	FPM per capita	Receita Total per capita
Até 5.000	1.077,48	2.608,34
5.000 a 10.000	476,64	1.638,94
10.000 a 20.000	359,52	1.447,58
20.000 a 50.000	267,16	1.468,24
50.000 a 100.000	193,77	1.232,20
100.000 a 500.000	117,26	1.353,51
500.000 a 1.000.000	-	-
Acima de 1.000.000	-	-
Capital	71,63	2.174,37

Fonte: Elaboração da autora. Dados: STN

ANEXOS

Anexo A : FPM – Interior- Participação dos Estados no Total a Distribuir – Exercício 2009

Ordem	Unidade da Federação	Participação Percentual
1	Acre	0,2630
2	Alagoas	2,0883
3	Amapá	0,1392
4	Amazonas	1,2452
5	Bahia	9,2695
6	Ceará	4,5864
7	Espírito Santo	1,7595
8	Goiás	3,7318
9	Maranhão	3,9715
10	Mato Grosso	1,8949
11	Mato Grosso do Sul	1,5004
12	Minas Gerais	14,1846
13	Pará	3,2948
14	Paraíba	3,1942
15	Paraná	7,2857
16	Pernambuco	4,7952
17	Piauí	2,4015
18	Rio de Janeiro	2,7379
19	Rio Grande do Norte	2,4324
20	Rio Grande do Sul	7,3011
21	Rondônia	0,7464
22	Roraima	0,0851
23	Santa Catarina	4,1997
24	São Paulo	14,2620
25	Sergipe	1,3342
26	Tocantins	1,2955
	TOTAL	100,0000

Fonte: Lei Complementar n.º 62, de 28.12.89.

Fonte: TCU

Nota: marcação da autora

Anexo B: FPM – Interior – Totais por UF – Exercício 2009

Seq	UF	Unidade da Federação	Somatório dos Coeficientes	Somatório da População	Quantidade de Municípios
1	AC	Acre	21,8	378.675	21
2	AL	Alagoas	115,2	2.203.414	101
3	AP	Amapá	14,4	254.144	15
4	AM	Amazonas	81,2	1.632.086	61
5	BA	Bahia	518,2	11.553.842	416
6	CE	Ceará	257,6	5.976.913	183
8	ES	Espírito Santo	104,0	3.135.831	77
9	GO	Goiás	231,0	4.579.602	245
10	MA	Maranhão	259,6	5.318.713	216
11	MT	Mato Grosso	135,4	2.412.995	140
12	MS	Mato Grosso do Sul	83,0	1.588.869	77
13	MG	Minas Gerais	825,8	17.415.430	852
14	PA	Pará	226,2	5.897.369	142
15	PB	Paraíba	187,8	3.049.524	222
16	PR	Paraná	401,4	8.762.077	398
17	PE	Pernambuco	263,4	7.181.202	183
18	PI	Piauí	173,0	2.325.098	223
19	RJ	Rio de Janeiro	188,4	9.711.315	91
20	RN	Rio Grande do Norte	140,0	2.308.365	166
21	RS	Rio Grande do Sul	469,4	9.424.994	495
22	RO	Rondônia	57,4	1.114.380	51
23	RR	Roraima	10,8	151.853	14
24	SC	Santa Catarina	281,2	5.650.241	292
25	SP	São Paulo	866,4	30.021.386	644
26	SE	Sergipe	78,6	1.462.589	74
27	TO	Tocantins	97,4	1.096.499	138
TOTAL			6.088,6	144.607.406	5.537

Fonte: TCU

Nota: marcação da autora

Anexo C: FPM – Reserva – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2009

Seq	Código IBGE	UF	Município	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2008)	Fator população	Renda per capita 2006 (R\$) (*)	Fator renda per capita	CIFPM - Reserva	Participação Relativa no Total da Reserva
				A	B	C	D	E	F
								(B x D)	(E / tot.E) x 100
84	430060	RS	Alvorada	211.276	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
85	430460	RS	Canoas	329.903	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
86	430510	RS	Caxias do Sul	405.858	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
87	430920	RS	Gravataí	266.230	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
88	431340	RS	Novo Hamburgo	255.945	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
89	431410	RS	Passo Fundo	185.882	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
90	431440	RS	Pelotas	343.167	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
91	431560	RS	Rio Grande	195.582	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
92	431690	RS	Santa Maria	266.822	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
93	431870	RS	São Leopoldo	210.145	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%
94	432300	RS	Viamão	257.844	2,0	14.310	0,9	1,80	0,555470%

Fonte: TCU

Anexo D: FPM – Capitais – Cálculo dos Coeficientes – Exercício 2009

Seq	Código IBGE	UF	Capital	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2008)	Fator população	Renda per capita 2006 (R\$) (*)	Fator renda per capita	CIFPM - Capital	Participação Relativa no Total das Capitais
				A	B	C	D	E	F
								(B x D)	(E / tot.E) x 100
1	280030	SE	Aracaju	536.785	2,0	7.560	1,6	3,20	2,708421%
2	150140	PA	Belém	1.424.124	3,5	6.241	2,0	7,00	5,924672%
3	310620	MG	Belo Horizonte	2.434.642	5,0	11.028	1,2	6,00	5,078290%
4	140010	RR	Boa Vista	260.930	2,0	9.075	1,4	2,80	2,369869%
5	530010	DF	Brasília	2.557.158	5,0	37.600	0,4	2,00	1,692763%
6	500270	MS	Campo Grande	747.189	2,0	10.599	1,2	2,40	2,031316%
7	510340	MT	Cuiabá	544.737	2,0	12.350	1,0	2,00	1,692763%
8	410690	PR	Curitiba	1.828.092	4,5	13.158	1,0	4,50	3,808718%
9	420540	SC	Florianópolis	402.346	2,0	15.638	0,8	1,60	1,354211%
10	230440	CE	Fortaleza	2.473.614	5,0	5.636	2,5	12,50	10,579772%
11	520870	GO	Goiânia	1.265.394	3,0	9.962	1,2	3,60	3,046974%
12	250750	PB	João Pessoa	693.082	2,0	5.507	2,5	5,00	4,231909%
13	160030	AP	Macapá	359.020	2,0	8.543	1,4	2,80	2,369869%
14	270430	AL	Maceió	924.143	2,5	5.164	2,5	6,25	5,289886%
15	130260	AM	Manaus	1.709.010	4,0	11.829	1,0	4,00	3,385527%
16	240810	RN	Natal	798.065	2,0	6.754	1,8	3,60	3,046974%
17	172100	TO	Palmas	184.010	2,0	7.210	1,8	3,60	3,046974%
18	431490	RS	Porto Alegre	1.430.220	3,5	14.310	0,9	3,15	2,666102%
19	110020	RO	Porto Velho	379.186	2,0	8.391	1,6	3,20	2,708421%
20	261160	PE	Recife	1.552.992	3,5	6.528	2,0	7,00	5,924672%
21	120040	AC	Rio Branco	301.398	2,0	7.041	1,8	3,60	3,046974%
22	330455	RJ	Rio de Janeiro	6.161.047	5,0	17.695	0,7	3,50	2,962336%
23	292740	BA	Salvador	2.948.733	5,0	6.922	1,8	9,00	7,617436%
24	211130	MA	São Luís	986.826	2,5	4.628	2,5	6,25	5,289886%
25	355030	SP	São Paulo	10.990.249	5,0	19.548	0,6	3,00	2,539145%
26	221100	PI	Teresina	794.599	2,0	4.213	2,5	5,00	4,231909%
27	320530	ES	Vitória	317.817	2,0	15.236	0,8	1,60	1,354211%
TOTAL				45.005.408		12.688	(**)	118,15	100,000000%

Legenda:

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

CIFPM - Coeficiente Individual do FPM

(*) Renda per capita da respectiva UF (**) Renda per capita média do Brasil

Fonte: TCU

Nota: marcação da autora

Anexo E: Participação dos Estados no Total do FPM Interior a distribuir, população e número de Municípios

Estados	Percentuais		
	Resolução nº 242/90	Municípios do Interior - 1991	População Interior – 1991
Acre	0,26	0,25	0,20
Amazonas	1,25	1,37	0,98
Amapá	0,14	0,18	0,10
Pará	3,29	2,33	3,32
Rondônia	0,75	0,49	0,76
Roraima	0,09	0,16	0,07
Tocantins	1,30	1,75	0,80
R. Norte	7,07	6,52	6,23
Alagoas	2,09	2,15	1,69
Bahia	9,27	9,27	8,79
Ceará	4,59	3,97	4,13
Maranhão	3,97	3,02	3,80
Paraíba	3,19	3,81	2,43
Pernambuco	4,80	3,74	5,23
Piauí	2,40	2,62	1,78
Rio Grande do Norte	2,43	3,38	1,62
Sergipe	1,33	1,64	0,98
R. Nordeste	34,07	33,60	30,43
Espírito Santo	1,76	1,48	2,10
Minas Gerais	14,18	16,17	12,31
Rio de Janeiro	2,74	1,55	6,57
São Paulo	14,26	12,79	19,69
R. Sudeste	32,94	31,99	40,67
Paraná	7,29	7,21	6,40
Rio Grande do Sul	7,3	7,44	7,06
Santa Catarina	4,2	4,84	3,85
R. Sul	18,79	19,49	17,31
Goiás	3,73	4,70	2,78
Mato Grosso do Sul	1,50	1,59	1,13
Mato Grosso	1,89	2,11	1,46
R. Centro-Oeste	7,13	8,40	5,36
Brasil	100,00	100,000	100,00

Fonte: IBGE

Nota: marcação da autora

Anexo F: Composição das Câmaras Municipais

Nº de hab. Município	Nº de Vereadores
Até 15.000 habitantes	9
De mais de 15.000 até 30.000	11
De mais de 30.000 até 50.000	13
De mais de 50.000 até 80.000	15
De mais de 80.000 até 120.000	17
De mais de 120.000 até 160.000	19
De mais de 160.000 até 300.000	21
De mais de 300.000 até 450.000	23
De mais de 450.000 até 600.000	25
De mais de 600.000 até 750.000	27
De mais de 750.000 até 900.000	29
De mais de 900.000 até 1.050.000	31
De mais de 1.050.000 até 1.200.000	33
De mais de 1.200.000 até 1.350.000	35
De mais de 1.350.000 até 1.500.000	37
De mais de 1.500.000 até 1.800.000	39
De mais de 1.800.000 até 2.400.000	41
De mais de 2.400.000 até 3.000.000	43
De mais de 3.000.000 até 4.000.000	45
De mais de 4.000.000 até 5.000.000	47
De mais de 5.000.000 até 6.000.000	49
De mais de 6.000.000 até 7.000.000	51
De mais de 7.000.000 até 8.000.000	53
De mais de 8.000.000	55

Fonte: Emenda Constitucional Nº 58, de 23 de setembro de 2009

Anexo G: Relação dos 30 melhores classificados no IRFS - 2009

Município	UF	Índice Fiscal	Índice Gestão	Índice Social	Índice Geral	Ordem
Alecrim/RS	RS	0,726	0,659	0,600	0,662	1
Caseiros/RS	RS	0,755	0,557	0,644	0,652	2
São José do Hortêncio/RS	RS	0,806	0,544	0,587	0,646	3
Itatiba do Sul/RS	RS	0,760	0,565	0,599	0,641	4
Alpestre/RS	RS	0,745	0,593	0,571	0,636	5
Nova Resende/MG	MG	0,669	0,598	0,626	0,631	6
Olímpio Noronha/MG	MG	0,660	0,540	0,689	0,630	7
Guararema/SP	SP	0,672	0,614	0,601	0,629	8
Paraguaçu Paulista/SP	SP	0,649	0,618	0,609	0,625	9
Alto Santo/CE	CE	0,682	0,642	0,549	0,624	10
Alto Alegre/RS	RS	0,635	0,571	0,663	0,623	11
Artur Nogueira/SP	SP	0,601	0,651	0,614	0,622	12
Presidente Kennedy/ES	ES	0,836	0,470	0,559	0,622	13
Louveira/SP	SP	0,706	0,549	0,610	0,622	14
Itajobi/SP	SP	0,619	0,577	0,657	0,618	15
Cerquillo/SP	SP	0,659	0,582	0,605	0,615	16
São Pedro do Sul/RS	RS	0,622	0,593	0,622	0,612	17
Tambaú/SP	SP	0,612	0,595	0,629	0,612	18
São Bento do Sul/SC	SC	0,650	0,575	0,610	0,612	19
Argirita/MG	MG	0,492	0,650	0,691	0,611	20
Coronel Barros/RS	RS	0,593	0,578	0,662	0,611	21
São Sebastião do Oeste/MG	MG	0,758	0,501	0,573	0,611	22
Vila Flores/RS	RS	0,669	0,570	0,591	0,610	23
Novo Horizonte/SC	SC	0,660	0,510	0,658	0,610	24
Rio Bananal/ES	ES	0,611	0,551	0,665	0,609	25
Veranópolis/RS	RS	0,640	0,611	0,573	0,608	26
Estância Velha/RS	RS	0,694	0,551	0,579	0,608	27
Santa Fé do Sul/SP	SP	0,561	0,634	0,628	0,608	28
Floreal/SP	SP	0,686	0,528	0,608	0,607	29
Timbó/SC	SC	0,660	0,568	0,594	0,607	30

Fonte: CNM – Confederação Nacional dos Municípios

LEGISLAÇÃO VIGENTE RELATIVA AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) ¹²

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988

- art. 159 a 162
- art. 34 e 60 das Disposições Transitórias (ADCT)

Emenda Constitucional 55/2007 – ampliou em 1% a parcela do IR e do IPI destinada ao FPM.

- Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) - art. 86 a 94 - dispõe sobre os critérios de distribuição do FPM.

- Lei nº 9.424/96 – Lei do FUNDEF

- Lei nº 11.494/2007 – Lei do FUNDEB

Leis Complementares

- Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988 - definiu que as revisões do número de habitantes e dos coeficientes atribuídos aos municípios, a partir de 1989, passassem a ser anuais, com base nos dados oficiais da população produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
- Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989; estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação e dá outras providências;
- Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997; dispõe sobre a fixação dos coeficientes de Participação dos Municípios (revogou os §§ 4º e 5º, art. 91 da Lei nº 5.172/1966); determinou que os municípios enquadrados no coeficiente 3,8 também passassem a participar da Reserva do FPM, a partir de 1º de janeiro de 1999.
- Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001; alterou os percentuais de aplicação do redutor financeiro de tal forma que a regularização só se dará no exercício que se inicia em 2008.

¹² <http://www.fazenda.gov.br/>

Decretos

- Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981 – faixas de número de habitantes altera a Lei nº 5.172, de 25/10/1966, cria a reserva do Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências;

Decisão Normativa TCU

- Decisão Normativa TCU nº 92/ 2008;
- Instrução Normativa do TCU nº 31, de 24/11/1994 - dispõe sobre os procedimentos atinentes ao cálculo das quotas de participação, ao acompanhamento e à fiscalização da entrega dos recursos a que se refere o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal e legislação correlata.
- Decisão Normativa TCU nº 72/2005
- Decisão Normativa TCU nº 74/ 2006

Ato Complementar

- Ato Complementar nº 35, de 28/2/1967 – subdividiu os recursos do FPM em dois subgrupos: 10% aos municípios das capitais dos estados e 90% aos demais municípios do País.