

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1243

EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS LEGAIS E DOS MONTANTES DE TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

**Carlos Eduardo Gasparini
Rogério Boueri Miranda**

Brasília, dezembro de 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1243

EVOLUÇÃO DOS ASPECTOS LEGAIS E DOS MONTANTES DE TRANSFERÊNCIAS REALIZADAS PELO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Carlos Eduardo Gasparini*
Rogério Boueri Miranda**

Brasília, dezembro de 2006

* Professor da Universidade Católica de Brasília.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea e professor da Universidade Católica de Brasília.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H71, H77

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

| | | |
|---|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 | TRANSFERÊNCIAS FISCAIS | 7 |
| 3 | TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL | 12 |
| 4 | FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS | 16 |
| 5 | EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS | 26 |
| 6 | CONCLUSÕES | 37 |
| | REFERÊNCIAS | 39 |

SINOPSE

Neste trabalho é estudada a evolução legal e financeira do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No estudo, discute-se, inicialmente, a importância das transferências fiscais no contexto federativo, abordando os aspectos positivos, como a redução do *gap* fiscal, e negativos de tais mecanismos.

A seguir, é realizada uma discussão e descrição da evolução legal do FPM, em que se procura contextualizar historicamente tal evolução. Nesse ponto, uma descrição detalhada sobre evolução das regras de funcionamento desse fundo é realizada, procurando conectar o sistema atual a esse contexto.

Também são realizadas avaliações financeiras do funcionamento do FPM. Avalia-se a evolução dos montantes destinados ao fundo bem como a sua distribuição regional, estadual e entre os municípios recipientes.

ABSTRACT

This article discusses the legal and financial evolution of the Municipalities Participation Fund – FPM. Initially, the importance of the fiscal transfers in the federative context is studied, and both the positive (as the reduction of the fiscal gap) and the negative aspects of such transfers are discussed.

After that, we critically describe the legal evolution of the FPM and its historical roots. At this point, a detailed description of the repartition rules is made. A financial evaluation of the functioning system was also performed. In this evaluation we try to describe the evolution of the resources redistributed by the FPM, but also its regional, state and municipal distribution.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é levantar e descrever não só os aspectos legais e institucionais referentes às transferências de verbas para os municípios brasileiros, em especial ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mas também o de propiciar um panorama de como tais transferências vêm se comportando no período pós-constitucional.

O trabalho aborda, na seção 2, os diversos tipos de transferências e as suas conseqüências sobre a capacidade de promover a coordenação e a autonomia das atividades públicas. A seguir, na seção 3, o estudo faz uma breve análise do sistema de transferências fiscais no Brasil, como forma de contextualizar o arcabouço institucional e legal em que se insere o FPM, alvo da presente pesquisa.

Na seção 4, são mostrados a evolução do FPM, a sua caracterização atual e a metodologia para cálculo das cotas municipais são a seguir abordadas com detalhes. O trabalho é concluído na seção 6 com a análise do comportamento do Fundo de Participação dos Municípios no período posterior à Constituição de 1988.

2 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS

2.1 IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS

A existência de transferências intergovernamentais é inevitável em regimes federativos. Isso acontece basicamente em virtude de três razões. Em primeiro lugar, existem inúmeros argumentos, de natureza tanto teórica quanto prática, que recomendam a atribuição de certas responsabilidades a instâncias específicas de governo, em razão de seu melhor gerenciamento em cada uma das três esferas: União, estados ou municípios. Por isso, atribuições como defesa nacional e controle macroeconômico, por exemplo, são em geral assumidas pelo governo central, ao passo que o provimento de bens públicos locais, como praças e iluminação de vias, cabe aos governos municipais.

Paralelamente a isso, a responsabilidade pela arrecadação tributária também deve respeitar a melhor adequação a cada nível de governo. Impostos progressivos e sobre bases móveis, como o Imposto de Renda, por exemplo, caberiam à União, enquanto impostos sobre bases fixas, como o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), seriam melhor gerenciados pelos governos municipais.

A questão é que a atribuição das responsabilidades não necessariamente se ajusta à distribuição específica das bases tributárias. Pelo contrário, a coincidência entre ambas é rara. Surge então a primeira das razões para a criação das transferências: adequação entre capacidade arrecadatória e necessidade dos gastos públicos diante das suas melhores distribuições entre as esferas de governo. Em outras palavras, a falta de coincidência entre atribuições e arrecadação, em cada nível de governo, faz surgir desequilíbrios verticais cuja superação se dá por meio das transferências.

A segunda razão para a existência das transferências intergovernamentais relaciona-se às diferenças horizontais entre as esferas de governo, ou seja, surge a partir das diferenças regionais existentes ao longo do território nacional e da responsabilidade comumente atribuída ao Estado de lidar com elas. Esse ponto relaciona-se à questão das transferências porque uma das formas de os governos atuarem sobre as disparidades regionais em uma

federação é por meio do desenho de um sistema federativo que permita equilibrar a atuação pública nos diversos pontos da nação ou mesmo reforçá-la em certos locais. O caminho para isso, uma vez que a capacidade tributária em geral acompanha o nível de desenvolvimento econômico do local, é a instituição de transferências compensatórias, ou redistributivas, entre entes federados.

Por fim, as transferências surgem também em virtude da necessidade de coordenação de políticas entre as diferentes instâncias governamentais. Muitas das ações públicas possuem economias de escala, requerem padrões mínimos ou originam externalidades, tanto positivas quanto negativas, cuja internalização demanda a coordenação entre esferas de governo. A concessão de subsídios ou transferências é uma das formas de fazer tal ajuste.

Vistas sob essa ótica, 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. Há, no entanto, uma crescente percepção de que essa intenção esbarra em alguns problemas relacionados a incentivos perversos no tocante à gestão governamental.

Em primeiro lugar, a presença de transferências pode ocasionar um incentivo à ineficiência dos gastos públicos. Um dos principais argumentos a favor da estrutura de governo descentralizada é que ela cria maior conexão (e melhor visibilidade) entre a arrecadação tributária e as ações públicas. Isso favorece o processo de *accountability*, na medida em que mobilizaria a população para exigir maior eficiência dos gestores no uso dos recursos públicos. A maior autonomia local traria, assim, maior controle social sobre os gastos. No entanto, o apelo excessivo às transferências romperia essa conexão, ou a deixaria menos nítida, uma vez que as ações públicas locais não mais seriam necessariamente financiadas com recursos arrecadados localmente. Afastados os olhos vigilantes da população, os governantes seriam menos pressionados a agir segundo os interesses dos cidadãos.

Além disso, pode também haver um incentivo à ineficiência na arrecadação associado à existência das transferências. Uma vez que a incapacidade local de arrecadação – seja em razão das bases tributárias restritas, ineficiência ou mesmo simples negligência – possa vir a ser compensada pelo aumento das transferências, gestores locais teriam pouco incentivo para empreender maiores esforços arrecadatórios. Se as unidades cedentes não têm como verificar qual é o motivo da baixa arrecadação própria das unidades receptoras das transferências, cria-se um incentivo perverso aos gestores locais: arrecadar recursos próprios exige mais esforço e desgaste do que simplesmente receber transferências arrecadadas em outras localidades.

Existiria, ainda, a questão do impacto das transferências sobre a situação fiscal e o tamanho do governo. Argumenta-se que a presença de repasses de verbas públicas para governos em dificuldades criaria um incentivo à irresponsabilidade fiscal: a disponibilidade de socorro agiria como incentivo ao aumento descontrolado dos gastos públicos (*soft budget constraint* e efeito *fly paper*).

Diante desse cenário, percebe-se que o surgimento das transferências traz desafios inesperados para o desenho federativo de uma nação, o que leva ao surgimento de inúmeras modalidades de repasses, com características institucionais distintas, cuja classificação se discute a seguir.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS

Embora existam diversas formas e critérios para classificar as transferências, Prado (2001) desenvolve uma taxonomia que se presta bem aos propósitos deste trabalho. Seguindo a tipologia básica desenvolvida por esse autor, as transferências fiscais podem ser inicialmente classificadas segundo três critérios:

- Transferências como instrumento de política fiscal federativa: devolutivas, redistributivas ou setoriais.
- Transferências do orçamento excedente: legais *versus* discricionária.
- Transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas.

Sob a ótica de instrumentos de política fiscal federativa, as transferências seriam diferenciadas segundo os objetivos que as orientam e subdivididas em três grupos: devolução tributária, transferências redistributivas e transferências setoriais.

No primeiro caso – devolução tributária –, as transferências objetivam compensar a concentração da arrecadação em níveis centrais de governo, fenômeno determinado muitas vezes por restrições de caráter técnico. Essa modalidade de transferência tem por finalidade, portanto, recompor a capacidade de gastos das esferas subnacionais de governo e corresponde ao ressarcimento a cada jurisdição da parcela da arrecadação diretamente relacionada à base tributária contida em seu espaço territorial, mas arrecadada por instâncias superiores de governo. Nesse caso, embora a função arrecadatória seja exercida pelo nível superior do governo, cabe ao governo local a totalidade ou uma parcela proporcional da receita gerada em cada jurisdição.¹

Em segundo lugar, as transferências podem atender ao objetivo de equalização, constituindo-se em transferências de caráter redistributivo. A partir dessa modalidade, que tem por finalidade reduzir desigualdades, os níveis superiores de governo distribuem parte da receita arrecadada para compensar a irregularidade das bases tributárias entre regiões geopolíticas. Em geral, essas transferências têm o caráter de suplementação orçamentária.²

É importante ressaltar que Prado (2001) define transferências redistributivas como aquelas que distribuem para os governos de nível inferior receitas que esses não teriam como arrecadar. Assim, 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.

O terceiro objetivo das transferências seria a viabilização de certas políticas setoriais, definidas como de interesse nacional pelos governos de nível superior ou a eles atribuídas pelo pacto federativo. Geralmente, esse tipo de repasse promove políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem a garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos.³

1. No Brasil, pode-se citar como exemplos as transferências resultantes do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) – Ouro, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), arrecadados pelos governos federal e estadual e transferidos aos municípios segundo o princípio de origem do ato gerador ou da base tributária.

2. Nessa categoria, enquadram-se, no caso brasileiro, o FPM e o Fundo de Participação de Estados (FPE).

3. No Brasil, é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), vinculados à saúde e à educação, respectivamente.

As transferências podem também ser classificadas, a partir da ótica de quem as cede, como legais ou discricionárias. As transferências legais seriam aquelas cujos critérios, a origem dos recursos e os totais a serem repassados estão especificados em lei ou na Constituição. Por outro lado, as transferências discricionárias resultam das decisões orçamentárias anuais dos governos e têm a sua origem nas negociações entre as autoridades centrais e os representantes dos governos subnacionais.

Por fim, as transferências podem ser diferenciadas segundo o grau de condicionalidade de sua utilização pelos governos receptores. A questão essencial consiste na diferenciação entre os recursos que podem ser livres e soberanamente alocados pelos governos locais (autonomia) e os recursos destinados a complementar ou compor integralmente um determinado programa (vinculação). No caso dos recursos livres, propicia-se maior liberdade de escolha para comunidades e governos locais. As transferências vinculadas, por sua vez, reforçam a uniformidade de dispêndio entre jurisdições potencialmente heterogêneas do ponto de vista econômico e social.

2.3 TRANSFERÊNCIAS E INCENTIVOS

As diversas modalidades de transferência descritas dão noção das especificidades que estão por trás da formatação de um sistema de transferências. Inicialmente, deve-se ter em mente o objetivo a que se presta a transferência como instrumento de política federativa. Quanto se trata de atuar sobre desequilíbrios verticais, as transferências são entendidas como devolutivas e, conseqüentemente, o critério de repasse deve espelhar a participação na formação do montante arrecadado. Outro certamente deverá ser o mecanismo de rateio quando se tratar de transferências de caráter redistributivo (desequilíbrios horizontais). Nesse caso, o que vale é a carência ou ausência de bases tributárias, exatamente o inverso da ótica anterior. Quando se levam em conta as transferências setoriais, o critério torna-se menos nítido: elas podem ser usadas tanto de forma neutra como redistributiva, a depender do interesse específico do programa.

Mas os desafios gerados por um sistema de transferências não se limitam à correta identificação da modalidade de repasse necessário e do respectivo mecanismo de rateio, muito embora essa questão esteja longe de ser trivial. A divisão de verbas gera incentivos econômicos que, se desconsiderados, podem comprometer seriamente a qualidade da gestão pública. Transferir recursos públicos, nesses casos, não necessariamente resolve o problema, pois se depara com possíveis incentivos perversos em relação à eficiência dos gastos e da arrecadação (“caronismo” fiscal).

A classificação das transferências quanto à liberdade orçamentária – tanto ao conceder como ao utilizá-las – ganha, então, importância: trata-se de moldar as transferências de forma que tente garantir melhores resultados em relação aos objetivos da nação. Nesse ponto, a questão que se coloca diz respeito à opção entre vinculação *versus* autonomia em relação ao uso das transferências. Em geral, os pleitos por maior autonomia se baseiam na noção de soberania dos entes federados e na sua legitimidade para escolher alternativas mais adequadas – e eficientes – dada as particularidades locais.

O modelo de autonomia plena, no entanto, apresenta algumas dificuldades. Em primeiro lugar, o sucesso do sistema passa a ter forte dependência da eficiência do sistema político e decisório local. Além disso, esse modelo dificulta a implantação de políticas coordenadas ou de escopo nacional. Por outro lado, as transferências

vinculadas, que supõem algum sacrifício de autonomia das instâncias infranacionais, podem direcionar o uso dos recursos em áreas de interesse nacional ou regional, bem com exigir contrapartidas que inibam desperdícios ou negligência tributária.

Prado (2001) discute três modelos de vinculação de receitas que promovem níveis diferentes de autonomia/controle. Inicialmente, ter-se-ia o sistema de contas abertas, pelo qual o governo de nível superior remunera o governo inferior por unidade de serviços prestados. O principal ponto positivo desse modelo seria o fato de ele permitir maior adequação dos recursos às demandas locais. Todavia, quanto mais próximo de uma conta aberta, mais difícil fica o controle, por parte do governo central, sobre a eficiência e a racionalidade da gestão dos gastos.

O segundo modelo é o de repasse de dotações globais vinculadas, que garante o uso do recurso em determinada política, mas sob a gestão do governo local. Nesse caso, permite-se que a sociedade local escolha a sublocação dos recursos, sem ocorrer alguns problemas da conta aberta. Mas, em contrapartida, o sistema não induz o governo local a aportar recursos próprios às políticas, segundo argumenta o autor mencionado.

Finalmente, o terceiro modelo seria o de vinculação de uma parcela dos recursos tributários que o governo inferior tem direito. Esse seria o caso das vinculações constitucionais para a saúde e a educação⁴ no Brasil.

Dentro do delineamento de sistemas de transferências, outra questão que surge diz respeito à legalidade *versus* discricionariedade de tais transferências. Por um lado, as transferências legais favorecem a transparência e garantem regularidade no fluxo de recursos para os governos locais, evitando incerteza e instabilidade. Por outro lado, as transferências voluntárias permitem maior flexibilidade e favorecem a negociação entre os governos, viabilizando gastos emergenciais, investimentos excepcionais e assim por diante.

O ponto básico por trás dessas questões, em resumo, diz respeito a como desenhar um sistema federativo que contribua, ao mesmo tempo, para o equilíbrio entre os entes federados (tanto vertical quanto horizontalmente) sem comprometer a eficiência da gestão pública e a visão de conjunto da federação.

A simples existência de qualquer tipo de transferência entre as instâncias de governo cria, necessariamente, uma série de incentivos que precisam ser considerados explicitamente no desenho federativo. Se, por um lado, as transferências abrem espaço para uma série de benefícios em termos do equilíbrio e do alcance de objetivos nacionais, por outro, podem propiciar distorções que comprometem a atuação tanto dos governos locais como do governo central.

No Brasil, o desenho das transferências tem gerado grandes polêmicas e despertado diversos questionamentos a respeito do processo de descentralização fiscal vivido a partir da década de 1980. As críticas recaem, em grande parte dos casos, sobre alguns desdobramentos diretamente relacionados aos incentivos gerados pela existência do FPM. Esse é o caso, por exemplo, do processo de criação de novos municípios de pequeno porte que acompanhou o aumento dos repasses às esferas locais de governo.⁵

4. Ver Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, e artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

5. Para se ter uma idéia, entre 1984 e 1997, foram criados no Brasil 1.405 municípios, dos quais 1.329 (94,5%) têm menos de 20 mil habitantes; 1.095 (78%), menos de 10 mil habitantes; e 735 (52%), menos de 5 mil habitantes. De 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes passou de 54,5% para 74,8%. O crescimento da proporção dos

Fenômeno como esse tem motivado diversas críticas e demandado atenção especial sobre o sistema de transferências brasileiro.⁶ O adequado entendimento das questões institucionais e legais por trás desses mecanismos é fundamental para que se possa atuar com coerência sobre a questão. Este trabalho busca exatamente analisar os aspectos que moldam o sistema de repasse de verbas para governos locais no Brasil, ou seja, o Fundo de Participação dos Municípios. Antes de se partir para o detalhamento desse sistema, no entanto, é importante caracterizar o quadro mais amplo das transferências fiscais no qual o FPM está inserido.

3 TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO BRASIL

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

As primeiras experiências com transferências intergovernamentais no Brasil acontecem a partir da Constituição de 1946, que destinou aos municípios – exceto capitais – 10% da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR), distribuídos em partes iguais. Também naquele ano, dispositivo legal determinou que os estados repassassem aos municípios 30% do excesso de arrecadação local do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em relação às receitas municipais. Em 1961, o mencionado percentual de distribuição do IR foi ampliado para 15%, quando também se definiu que 15% do Imposto de Consumo seria transferido para os municípios.

Apesar dessas experiências iniciais, é com a reforma tributária de 1967 que se institui no Brasil o primeiro sistema articulado de transferências, inserido em um novo modelo tributário. Na verdade, a estrutura de impostos implantada com a reforma de 1967 define ainda hoje, em larga medida, a estrutura básica do sistema tributário nacional. O quadro 1 permite visualizar as principais mudanças na estrutura tributária, definidas a partir das constituições de 1946, 1967 e 1988.

A partir do quadro 1, pode-se observar que as maiores modificações promovidas pela reforma de 1967 ocorreram no campo dos impostos indiretos sobre a produção e a comercialização. Nesse campo, houve uma adequada substituição de impostos de caráter acumulativo por outros sobre o valor adicionado, além de serem mantidos os dois principais tributos sobre propriedade – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e Imposto Territorial Rural (ITR). A reforma promoveu ainda a fusão do Imposto Municipal sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos e o Imposto Estadual sobre Transferências *causa mortis* em um único tributo – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

Apesar da modernização promovida pela reforma de 1967 – que favoreceu a racionalização do sistema tributário, bem como a divisão de responsabilidades tributárias entre União, estados e municípios –, a centralização resultante provocou acentuado desequilíbrio vertical. Para compensar a escassez financeira nos níveis inferiores de governo e para redirecionar regionalmente a

municípios com menos de 5 mil habitantes é ainda mais surpreendente, tendo sua participação saltado de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros (GOMES, MAC DOWELL, 2000).

6. Ver os trabalhos de Sampaio de Souza e Ramos (1999), Gomes e Mac Dowell (2000), Afonso *et al.* (1998), Ramos e Sampaio de Souza (1999) e Schwengber e Ribeiro (2000), só para citar alguns exemplos.

disponibilidade de verbas públicas (redistribuição horizontal), foi elaborado, então, um sistema de transferências intergovernamentais.

Foram instituídos o Fundo de Participação de Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com características redistributivas, cujas fontes de recursos eram a arrecadação federal do IPI e do IR. Paralelamente, instituiu-se também um sistema devolutivo, com a partilha entre estados e municípios de 20% ICM, proporcionalmente às operações tributadas em cada município, e do compartilhamento, de acordo com grau desenvolvimento regional, da arrecadação do Imposto Único sobre Energia Elétrica – IUEE, Imposto Único sobre Minerais – IUM e Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis – IULC.

QUADRO 1

Estrutura tributária – Constituições de 1946, 1967 e 1988

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

Fonte: Cossio (1998).

As mudanças tributárias vindas com a Constituição de 1988, concebida no contexto da redemocratização do País, concentraram-se basicamente na redistribuição da competência tributária, permitindo o aumento da participação das instâncias subnacionais de governo na receita tributária global. A nova Constituição favoreceu, assim, a descentralização tributária ao ampliar a base arrecadatória dos níveis inferiores de governo e ao proporcionar maior participação desses nos tributos federais. Isso aconteceu tanto por meio da ampliação dos fundos de participação estadual e municipal como pela criação de novos fundos.

Nessa perspectiva, os estados obtiveram ampliação da sua base tributária, com a inclusão dos impostos federais únicos (IULC, IUEE e IUM), do ISS, do IT e do ISC na base de incidência do antigo ICM, que passou a se chamar ICMS. Os municípios,

por sua vez, adquiriram maior autonomia para definir a progressividade do IPTU, recuperaram o ITBI-IV, tiveram sua cota-parte do ICMS ampliada para 25% e ganharam o Imposto sobre Vendas de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC). Isso sem falar na ampliação dos percentuais repassados ao FPE e ao FPM, como serão destacados mais adiante.

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 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.

Ao lado de todos esses aspectos, o ponto relevante para este trabalho é que a participação das transferências nas receitas disponíveis dos estados e municípios teve aumento expressivo, com a Constituição de 1988, em virtude do crescimento dos percentuais de repasse dos dois principais fundos de transferências, FPE e FPM, além da criação de outras transferências, como ilustra a quadro 2.

QUADRO 2

Transferências das receitas tributárias em 1967 e 1988

| | Constituição de 1967 | Constituição de 1988 |
|------------------------|--|--|
| União para estados | Fundo de Participação dos Estados 14% da arrecadação do IR e de IPI Fundo Especial 2% da arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT 50%, 70%, 40% e 50%, respectivamente. | Fundo de Participação dos Estados 21,5% da arrecadação do IR e de IPI IPI proporcional às exportações 10% da arrecadação Impostos que a União instituiu no exercício de competência residual 20% da arrecadação IR retido na fonte Fundos regionais (FNE, FNO, FCO) 3% da arrecadação do IR e do IPI |
| União para municípios | Fundo de Participação dos Municípios 17% da arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT 10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente. IR retido na fonte ITR 100% da arrecadação | Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da arrecadação do IR e do IPI 50% do ITR IR retido na fonte |
| Estados para município | 20% do ICM 50% do IPVA 50% do ITBI | 25% do ICMS 50% do IPVA 25% dos recursos recebidos exportações 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais |

Fonte: Afonso (1989).

3.2 O SISTEMA ATUAL

Partindo-se da classificação de transferências anteriormente elaborada, analisa-se, nesta seção, o atual esquema de partilha de impostos no Brasil. Em termos de devolução tributária, a maior parte é feita pelos governos estaduais por meio do IPVA e do ICMS, tendo o governo federal uma pequena parcela de contribuição.⁷ No caso do ICMS, dos 25% transferidos aos municípios, três quartos (18,25%) configuram como devolução tributária e o quarto restante (6,75%) é distribuído de acordo com lei estadual, não assumindo necessariamente caráter devolutivo.

Entre as transferências com possibilidade de reduzir as desigualdades regionais, ou seja, as transferências redistributivas, figuram o FPE, o FPM e o Sistema Cota Parte (parcela não devolutiva correspondente a um quarto do total – que pode ou não assumir esse papel).

7 Salário Educação, Imposto Territorial Rural – ITR e Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro.

O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) formam a base do sistema de equalização de receitas no Brasil. São compostos, respectivamente, por 21,5% e 22,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (o mecanismo de repasse do FPM será devidamente detalhado neste estudo). O Sistema Cota-Parte, por sua vez, é composto por 25% dos repasses do ICMS, 25% do Fundo de Compensação das Exportações e 25% do Seguro Receita. Nos três casos (os dois últimos seguem o processo do ICMS), a distribuição ocorre da seguinte forma: 75% dos recursos são transferidos na proporção do valor adicionado e, 25%, segundo critério definido por legislação estadual.

Como transferências setoriais se enquadram os recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), do Programa Nacional de Alimentos Escolar – PNAE, do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e os Recursos do Petróleo e do Gás Natural.⁸ Esses repasses são destinados a importantes setores de atuação do setor público: saúde, educação, transportes, assistência social e recursos naturais.

O SUS é um sistema de repasse de recursos federais para o financiamento dos gastos dos governos subnacionais em saúde e tem por objetivo proporcionar acesso universal, igualitário e integral aos serviços. É financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes. O processo é orientado em favor da descentralização dos recursos, concretizada principalmente por meio de convênios.

O Fundef é composto por recursos federais e estaduais destinados à educação. O sistema é idealizado para que cada governo passe a dispor de um mesmo montante *per capita* por aluno matriculado. Com isso, no caso do valor mínimo definido em lei não ser atingido em determinada localidade, a União passa a complementar os recursos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste na transferência de recursos da União para a aquisição de gêneros alimentícios, destinados aos alunos do pré-escolar e do ensino fundamental matriculados em escolas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ou em estabelecimentos mantidos pela União. O valor a ser repassado é calculado com base no número de alunos matriculados.

Ainda na área de educação, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem como objetivo prestar assistência financeira suplementar às escolas de ensino fundamental e de educação especial das redes estaduais e municipais, do Distrito Federal, e às entidades qualificadas como filantrópicas. Destina-se à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, exceto pessoal. O repasse é definido com base no número de alunos matriculados.

A Cide, de responsabilidade da União, é obrigatoriamente destinada ao financiamento de programas de infra-estrutura em transportes. Do total arrecadado, 29% devem ser entregues aos estados e ao Distrito Federal. Do montante recebido por estado, 25% são destinados aos respectivos municípios. A divisão dos recursos é feita da seguinte forma: 50% conforme os critérios do FPM e 50% proporcionalmente à população.

⁸ Mais detalhes podem ser encontrados em STN (2006) e TCU (2000).

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) tem como objetivo financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. estados, Distrito Federal e municípios devem instituir conselhos de assistência social e comprovar destinação orçamentária de recursos próprios, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, como condição para o recebimento dos repasses. A distribuição dos recursos é determinada pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em articulação com gestores estaduais e municipais, tendo por base indicadores como população, renda *per capita*, mortalidade infantil e concentração de renda.

Os recursos do petróleo e do gás natural são destinados a estados, Distrito Federal e municípios a título de compensação financeira pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural em suas respectivas bacias sedimentares e plataforma continental. Esses repasses acontecem na forma de *royalties* e participação especial. Os recursos dos *royalties* correspondem a 10% do total da produção, podendo haver redução até um mínimo de 5%, tendo em vista riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores. A participação especial constitui compensação financeira extraordinária nos casos de grande volume de produção ou grande rentabilidade.

Por fim, existem dois fluxos de transferências presentes no caso brasileiro que não são passíveis de serem enquadrados diretamente nas categorias discutidas anteriormente. Segundo Prado (2001), autor da tipologia aqui adotada, esses fluxos são classificados como possuidores de caráter compensatório.

O primeiro deles corresponde ao fundo de compensação pela exportação de produtos industrializados, instituído pela Constituição de 1988. Composto por 10% da arrecadação com o IPI, é distribuído aos estados de forma proporcional ao volume exportado por estado. O segundo fluxo é conhecido como Lei Kandir e foi instituído pela Lei Complementar 87, de 13/9/1996. Esse instrumento estendeu a desoneração das exportações anteriormente comentada aos produtos semimanufaturados, aos bens de capital e aos produtos para consumo próprio das empresas. Para ambas as transferências, a legislação prevê que 25% dos recursos transferidos aos estados sejam repassados aos seus respectivos municípios, segundo os mesmos critérios adotados no caso do ICMS.

4 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

4.1 EVOLUÇÃO

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi criado em 1965 por meio da Emenda Constitucional nº 18, de 1/12/1965. O dispositivo determinava que 20% do produto da arrecadação dos dois então principais impostos da União, o Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), fossem direcionados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) (10%) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (10%).

A Lei nº 5.172, de 25/10/1966, regulamentou esses fundos e definiu, em seu artigo 91, que o critério de distribuição do FPM se daria de forma que cada unidade receberia um coeficiente individual de participação, segundo faixas populacionais, que seriam reajustadas por meio de censo demográfico.

Essas disposições foram absorvidas pela Constituição Federal de 1967, que ratificou as disposições da Lei nº 5.172/1966. Logo em seguida, o 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. A parcela das capitais também seria baseada em coeficiente individual de participação, mas nesse caso a partir do resultado do produto de dois fatores: fator representativo da população de cada município em relação ao conjunto das capitais; e fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo estado (artigo 90 da Lei nº 5.172, de 1966).

Os percentuais de participação, inicialmente previstos para cada fundo (10%), sofreram modificações a partir de inúmeros dispositivos. A tabela 1 resume essa evolução e indica o respectivo instrumento legal que motivou a alteração. Nessa evolução, percebe-se uma brusca queda inicial, que reduziu à metade a participação de cada fundo, e um aumento gradual e contínuo que culminou com os valores finais determinados pela Constituição de 1988 (22,5% para o FPM e 21,5% para o FPE), que vigoram até hoje.

TABELA 1

Evolução dos percentuais dos Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE)

(Em %)

| Ano | Dispositivo legal | FPM | FPE |
|------------------------|------------------------------|------|------|
| 1967/1968 | Emenda Constitucional 18/65 | 10,0 | 10,0 |
| 1969/1975 | Ato Complementar 40/68 | 5,0 | 5,0 |
| 1976 | Emenda Constitucional 5/75 | 6,0 | 6,0 |
| 1977 | Emenda Constitucional 5/75 | 7,0 | 7,0 |
| 1978 | Emenda Constitucional 5/75 | 8,0 | 8,0 |
| 1979/1980 | Emenda Constitucional 5/75 | 9,0 | 9,0 |
| 1981 | Emenda Constitucional 17/80 | 10,0 | 10,0 |
| 1982/1983 | Emenda Constitucional 17/80 | 10,5 | 10,5 |
| 1984 | Emenda Constitucional 23/83 | 13,5 | 12,5 |
| 1985 | Emenda Constitucional 23/83 | 16,0 | 14,0 |
| 1985/1988 ⁹ | Emenda Constitucional 27/85 | 17,0 | 14,0 |
| 1988 | Constituição Federal de 1988 | 20,0 | 18,0 |
| 1989 | Constituição Federal de 1988 | 20,5 | 19,0 |
| 1990 | Constituição Federal de 1988 | 21,0 | 19,5 |
| 1991 | Constituição Federal de 1988 | 21,5 | 20,0 |
| 1992 | Constituição Federal de 1988 | 22,0 | 20,5 |
| 1993 | Constituição Federal de 1988 | 22,5 | 21,5 |

Fonte: STN (2006)

Do ponto de vista estrutural, o FPM foi modificado ainda em 1981 pelo Decreto-Lei nº 1.881 de 17/8/1981, que alterou a tabela de coeficientes dos municípios não capitais – previstos pela Lei nº 5.172/1966 – e criou uma nova modalidade de municípios: a Reserva do FPM.

À nova modalidade, criada para os municípios com população acima de 156.217 habitantes (ou seja, aqueles que se enquadram no coeficiente individual de participação 4), foram destinados 4% dos recursos previstos para os municípios não capitais (90%). Dito de outra forma, a reserva receberia o equivalente a 3,6% do total dos recursos do FPM. Os integrantes dessa categoria, além de usufruírem dos recursos da Reserva, não deixariam de receber a parcela distribuída aos demais municípios não capitais.

Assim, como nos demais casos, a distribuição dos recursos da Reserva entre os municípios seria feita a partir de coeficientes individuais de participação que,

9. Até 4 de outubro de 1988, data da promulgação da Nova Constituição.

seguindo o que acontecia para as capitais, resultariam do produto dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* do respectivo estado.

Destaque deve ser dado também à forte ampliação dos percentuais do FPE e do FPM, como mostra a tabela 3, promovidos pela nova Constituição de 1988, que passou a defini-los em seu artigo 159. A partir do novo texto constitucional, nada menos do que 47% dos recursos arrecadados pelo IR e pelo IPI passaram a ser destinados aos fundos dos estados e municípios.

Em 1988, a Lei Complementar nº 59, de 22/12/1988, definiu que as revisões do número de habitantes e, conseqüentemente, 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). Apesar dessa determinação de revisão anual, em 1989, a Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989, estabeleceu que, no caso do FPM, seriam mantidos até o exercício de 1991 os critérios de distribuição dos recursos utilizados até então. Essa lei alterou ainda a revisão dos coeficientes individuais de participação para que, no caso da criação e da instalação de novos municípios, o surgimento das novas unidades repercutisse somente nos municípios do próprio estado. Essa lei disciplinou também os prazos para entrega dos recursos dos fundos constitucionais.

Ao seguir o precedente aberto pelo dispositivo discutido no parágrafo anterior, a Lei Complementar nº 71, de 3/9/1992, manteve os parâmetros fixos até que lei específica estabelecesse novos critérios. Na seqüência, a Lei Complementar nº 72, de 29/1/1993, prorrogou a situação até 1993 e a Lei Complementar nº 74, de 30/4/1993, acabou por manter os coeficientes dos municípios determinados para 1992, além de revisar os daqueles que cederam população para novos municípios criados em 1993 e revogar a Lei Complementar nº 71/1993.

Ainda na mesma perspectiva, a Lei Complementar nº 91, de 22/12/1997, após atribuição de novos coeficientes individuais (exceto capitais), instituiu, para aqueles que apresentaram redução de seus coeficientes, a manutenção, a partir de 1998, dos coeficientes a eles atribuídos em 1997. No entanto, a lei estabelecia também que, a partir de 1999, os ganhos adicionais em virtude da manutenção do coeficiente sofreriam aplicação de “reductor financeiro”, cujo resultado seria automaticamente redistribuído aos demais municípios da categoria. Com a aplicação do reductor conforme estabelecido na lei, a situação se regularizaria no exercício de 2003. Posteriormente, a Lei Complementar nº 106, de 23/3/2001, alterou os percentuais de aplicação do reductor financeiro de tal forma que a regularização só se dará no exercício que se inicia em 2008.

É importante destacar ainda que a Lei Complementar nº 91/1997, anteriormente discutida, 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.

Finalmente, vale ressaltar o impacto da Emenda Constitucional nº 14, de 12/9/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Segundo o referido diploma legal, pelo menos 15% dos recursos dos FPM seriam destinados à composição do Fundef, o que provocou redução nos recursos a serem repassados.

4.2 O SISTEMA ATUAL

Dessa evolução de preceitos legais resultou o sistema de distribuição ora vigente. Sob o ponto de vista jurídico, tal sistema poderia ser resumido pelos quadros 3 e 4.

QAUDRO 3

Instrumentos legais em vigor relativos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

| Instrumento legal | Descrição |
|--|--|
| Constituição Federal de 1988 (artigos nºs 159 a 162 e artigos nºs 34 e 60 dos ADCT). | Disciplinam a criação do FPM e suas características básicas, bem como do Fundef, cuja composição inclui recursos oriundos do FPM. |
| Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (artigos nºs 86 a 94). | Dispõe, dentre outros aspectos, sobre critério de distribuição do FPE e do FPM, cálculo e pagamento das quotas estaduais e municipais e comprovação da aplicação das quotas estaduais e municipais. |
| Ato Complementar nº 35, de 28/2/1967. | Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. |
| Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981. | Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a reserva do FPM e dá outras providências. |
| Lei Complementar nº 59, de 22/12/1988. | Dá nova redação ao parágrafo 3º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). |
| Lei Complementar nº 62, de 28/12/1989. | 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 22/12/1997. | Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do fundo de participação dos municípios, em especial sobre o redutor financeiro. |
| Lei Complementar nº 106, de 23/3/2001. | Dá nova redação aos parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. |
| Decisão Normativa TCU nº 72/2005. | Aprova, para o exercício de 2006, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b da Constituição Federal e da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981. |
| Decisão Normativa TCU nº 74/2006. | Altera os coeficientes individuais de participação para as capitais e municípios integrantes da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea b, da Constituição Federal, aprovados pela Decisão Normativa – TCU nº 72, de 13/12/2005. |

Elaboração dos autores.

Financeiramente, o FPM é constituído, atualmente, por 22,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (CF, artigo 159, I, b). Do montante destinado ao fundo, 10% é entregue às capitais e 90% aos demais municípios do País (Lei nº 5.172/1966, com redação dada pelo Ato Complementar nº 35/1967).

Dos 90% destinados aos municípios que não são capitais, 4% (3,6% do total) destinam-se aos municípios da reserva (aqueles acima de 142.049 habitantes – enquadrados nos coeficientes 3,8 e 4). Esses municípios não sofrem prejuízo quanto ao recebimento da parcela referente à sua participação como município do interior (Decreto-Lei nº 1.881/1981, artigo 2º, e Lei Complementar nº 91, artigo 3º). Tem-se, em suma, a seguinte repartição em relação ao valor total do fundo (V_T): capitais – 10%; interior – 90% (sendo 3,6% destinados aos municípios da reserva).

QUADRO 4

Órgãos envolvidos com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e respectivas funções

| Órgão responsável | Atribuição |
|--|---|
| Tribunal de Contas da União (TCU). | Efetua anualmente o cálculo das cotas referentes ao FPM, fixa os coeficientes individuais de participação de cada município, fiscaliza a entrega dos recursos, acompanha, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem ao fundo e estabelece, em sua área de competência, as normas e instruções necessárias. |
| Secretaria do Tesouro Nacional (STN). | Divulga o valor total a ser transferido ao FPM e cria, em sua área de competência, as normas e instruções necessárias. |
| Banco do Brasil (BB). | Operacionaliza a distribuição da cota do FPM a que cada município tem direito. |
| Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). | Faz anualmente o levantamento do número de habitantes de cada município, apura a renda <i>per capita</i> dos municípios e os informa ao TCU. |

Elaboração dos autores.

TABELA 2

Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – capitais e reserva fator representativo da população

| Percentual da população de cada município em relação à total do conjunto (capitais ou reserva) (em %) | Fator (θ_j) |
|---|----------------------|
| Até 2 | 2,0 |
| Acima de 2 até 2,5 | 2,5 |
| Acima de 2,5 até 3 | 3,0 |
| Acima de 3 até 3,5 | 3,5 |
| Acima de 3,5 até 4 | 4,0 |
| Acima de 4 até 4,5 | 4,5 |
| Acima de 4,5 | 5,0 |

Fonte: Lei nº 5.172, de 1966.

TABELA 3

Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – capitais e reserva fator representativo do inverso da renda

| Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> | Fator (φ_j) |
|--|-----------------------|
| Até 0,0045 | 0,4 |
| Acima de 0,0045 até 0,0055 | 0,5 |
| Acima de 0,0055 até 0,0065 | 0,6 |
| Acima de 0,0065 até 0,0075 | 0,7 |
| Acima de 0,0075 até 0,0085 | 0,8 |
| Acima de 0,0085 até 0,0095 | 0,9 |
| Acima de 0,0095 até 0,0110 | 1,0 |
| Acima de 0,0110 até 0,0130 | 1,2 |
| Acima de 0,0130 até 0,0150 | 1,4 |
| Acima de 0,0150 até 0,0170 | 1,6 |
| Acima de 0,0170 até 0,0190 | 1,8 |
| Acima de 0,0190 até 0,0220 | 2,0 |
| Acima de 0,0220 | 2,5 |

Fonte: Lei nº 5.172, de 1966.

A distribuição dos recursos do FPM entre os municípios é definida a partir da aplicação de coeficientes individuais. No caso das capitais e da parcela da reserva (Lei nº 5.175/66, artigo 91, parágrafo 1º), os coeficientes de participação¹⁰ (χ_j) são definidos a partir do produto de dois fatores: fator representativo da população (θ_j), conforme detalhado na tabela 2, e fator representativo do inverso da renda *per capita* (φ_j),¹¹ como descrito na tabela 3.

10. Para o ano de 2006, ver Decisão Normativa – TCU nº 74/2006, Anexos I e II – capitais e reserva, respectivamente.

11. Determina-se o índice relativo à renda *per capita* de cada entidade participante, tomando-se como 100 a renda *per capita* média do País.

No caso dos municípios do interior, os coeficientes individuais¹² (δ_j^*) seguem critério meramente populacional, conforme descrito na tabela 4 (Lei nº 5.175/1966, artigo 91, parágrafo 2º, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981). Ressalta-se que os municípios que compõem a reserva não sofrem prejuízo quanto ao recebimento da parcela referente à sua participação como município do interior.

TABELA 4

Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – interior

| Faixa de habitantes | Coefficientes (δ_j^*) |
|----------------------|--------------------------------|
| Até 10.188 | 0,600 |
| De 10.189 a 13.584 | 0,800 |
| De 13.585 a 16.980 | 1,000 |
| De 16.981 a 23.772 | 1,200 |
| De 23.773 a 30.564 | 1,400 |
| De 30.565 a 37.356 | 1,600 |
| De 37.356 a 44.148 | 1,800 |
| De 44.149 a 50.940 | 2,000 |
| De 50.941 a 61.128 | 2,200 |
| De 61.129 a 71.316 | 2,400 |
| De 71.316 a 81.504 | 2,600 |
| De 81.505 a 91.692 | 2,800 |
| De 91.693 a 101.880 | 3,000 |
| De 101.880 a 115.464 | 3,200 |
| De 115.465 a 129.048 | 3,400 |
| De 129.049 a 142.632 | 3,600 |
| De 142.633 a 156.216 | 3,800 |
| Acima de 156.217 | 4,000 |

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.

No cálculo da parcela do interior, a divisão é feita inicialmente por estado, de forma que a criação de novos municípios cause alteração apenas nos municípios da própria unidade federativa onde o município surge (Lei Complementar nº 62/1989 artigo 5º, parágrafo único). Para isso, aplica-se um fator estadual (η_k), mostrado na tabela 5, para a divisão dessa parcela do FPM.

A partir de 1998, os coeficientes individuais (capitais, reserva e interior), que tiveram redução em relação a 1997, ficaram “congelados”, passando-se, então a computar no cálculo das quotas o “reductor financeiro” (Lei Complementar nº 91/1997, alterada pela Lei Complementar nº 106/2001). Esse fator é um percentual de redução aplicado ao ganho adicional no coeficiente em virtude da manutenção do coeficiente de 1997.¹³ A tabela 6 mostra a evolução determinada para o reductor financeiro entre 1999 e 2007, ano a partir do qual o mecanismo será extinto, voltando a ser considerado o número de habitantes efetivos.

12. Para 2006, ver Decisão Normativa –TCU nº 72/2005, Anexo X.

13. Suponhamos que um município obtivesse, em 1997, um coeficiente (η) igual a 3,0 e, em 1998, de acordo com os dados do censo, esse coeficiente fosse reduzido para 2,0 (η^*). Segundo a Lei Complementar nº 91/1997 e alterações, seu coeficiente permaneceu, a partir do ano de 1998, igual a 3,0. Sobre o ganho adicional desse município ($\delta_j - \delta_j^* = 1$) incidirá o reductor financeiro μ_i (STN, 2006). Em outras palavras, o coeficiente individual após a aplicação do reductor financeiro (λ) será dado por: $\lambda_j = \delta_j - \mu_i(\delta_j - \delta_j^*)$.

TABELA 5

Tabela de coeficientes estaduais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – interior

| Estado | Coeficiente (η k) | Estado | Coeficiente (η k) |
|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| Acre | 0,2630 | Paraíba | 3,1942 |
| Alagoas | 2,0883 | Paraná | 7,2857 |
| Amapá | 0,1392 | Pernambuco | 4,7952 |
| Amazonas | 1,2452 | Piauí | 2,4015 |
| Bahia | 9,2695 | Rio de Janeiro | 2,7379 |
| Ceará | 4,5864 | Rio Grande do Norte | 2,4324 |
| Espírito Santo | 1,7595 | Rio Grande do Sul | 7,3011 |
| Goiás | 3,7318 | Rondônia | 0,7464 |
| Maranhão | 3,9715 | Roraima | 0,0851 |
| Mato Grosso | 1,8949 | Santa Catarina | 4,1997 |
| Mato Grosso do Sul | 1,5004 | São Paulo | 14,2620 |
| Minas Gerais | 14,1846 | Sergipe | 1,3342 |
| Pará | 3,2948 | Tocantins | 1,2955 |

Fonte: Decisão Normativa – TCU nº 72/2005.

TABELA 6

Evolução do redutor financeiro do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

| Ano | Coeficiente (μ) |
|------|-----------------------|
| 1999 | 0,2 |
| 2000 | 0,4 |
| 2001 | 0,3 |
| 2002 | 0,4 |
| 2003 | 0,5 |
| 2004 | 0,6 |
| 2005 | 0,7 |
| 2006 | 0,8 |
| 2007 | 0,9 |

Fonte: Lei Complementar nº 91, de 1997.

Uma vez estabelecidos os coeficientes individuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e informado o valor total a ser transferido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Banco do Brasil (BB) faz a distribuição do valor da cota do FPM que cada município tem direito. Para tal, a União observará os seguintes prazos (Lei Complementar nº 62/1989, artigo 4º):

- I – Recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês – até o vigésimo dia;
- II – Recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês – até o trigésimo dia;
- III – Recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês – até o décimo dia do mês subsequente.

Na próxima seção são apresentadas as fórmulas para o cálculo das cotas individuais do FPM, de acordo com a classificação dos municípios nas classes interior, reserva e capitais.

4.3 FÓRMULA DE CÁLCULO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

4.3.1 Capitais

Com redutor financeiro:

$$FPM_j = (0,1 \times V_T) \left(\frac{\omega_j}{\sum_{j=1}^J \omega_j + \sum_{i=1}^I \omega_i} \right) \quad (1)$$

$$\omega_j = \chi_j - \mu_t (\chi_j - \chi_j^*) \quad (2)$$

Sem redutor financeiro:

$$FPM_i = (0,1 \times V_T) \left(\frac{\omega_i}{\sum_{j=1}^J \omega_j + \sum_{i=1}^I \omega_i} \right) \quad (3)$$

$$\omega_i = \chi_i^* + \frac{\chi_i^*}{\sum_{i=1}^I \chi_i^*} \sum_{j=1}^J \mu_t (\chi_j - \chi_j^*) \quad (4)$$

J é o número de capitais nos quais se aplica o redutor financeiro;

I é o número de capitais nos quais não se aplica o redutor financeiro;

FPM_j valor da cota da capital j quando se aplica o redutor financeiro;

FPM_i é o valor da cota da capital i à qual não se aplica o redutor financeiro;

V_T é o valor total a ser transferido;

ω_j é o coeficiente individual da capital j após aplicação do redutor;

ω_i é o coeficiente individual da capital i após incorporação proporcional da redução aplicada nas J capitais;

χ_j é o coeficiente individual de 1997 da capital j ;

χ_j^* é o coeficiente individual “real” da capital j , obtido pela multiplicação dos fatores θ e φ (tabelas 2 e 3);

χ_i^* é o coeficiente individual “real” da capital i , obtido pela multiplicação dos fatores θ e φ (tabelas 2 e 3);

μ_t é o fator de redução no ano t (tabela 6).

4.3.2 Parcela municipal da reserva

Com redutor financeiro:

$$FPM_j = (0,036 \times V_T) \left(\frac{\varpi_j}{\sum_{j=1}^J \varpi_j + \sum_{i=1}^I \varpi_i} \right) \quad (5)$$

$$\varpi_j = \chi_j - \mu_t (\chi_j - \chi_j^*) \quad (6)$$

Sem redutor financeiro:

$$FPM_i = (0,036 \times V_T) \left(\frac{\varpi_i}{\sum_{j=1}^J \varpi_j + \sum_{i=1}^I \varpi_i} \right) \quad (7)$$

$$\varpi_i = \chi_i^* + \frac{\chi_i^*}{\sum_{i=1}^I \chi_i^*} \sum_{j=1}^J \mu_t (\chi_j - \chi_j^*) \quad (8)$$

Em que:

J é o número de municípios da reserva nos quais se aplica o redutor financeiro;

I é o número de municípios da reserva nos quais não se aplica o redutor financeiro;

FPM_j é o valor da cota do município j quando se aplica o redutor financeiro;

FPM_i é o valor da cota do município i à qual não se aplica o redutor financeiro;

V_T é o valor total a ser transferido;

ϖ_j é o coeficiente individual do município j após aplicação do redutor;

ϖ_i é o coeficiente individual do município i após incorporação proporcional da redução aplicada nos J municípios da reserva;

χ_j é o coeficiente individual de 1997 do município j ;

χ_j^* é o coeficiente individual “real” do município j , obtido pela multiplicação dos fatores θ e φ (tabelas 2 e 3);

χ_i^* é o coeficiente individual “real” do município i , obtido pela multiplicação dos fatores θ e φ (tabelas 2 e 3);

μ_t é o fator de redução no ano t (tabela 6);

É válido lembrar que os municípios da reserva sofrem prejuízo quanto ao recebimento da parcela referente à sua participação como município do interior.

4.3.3 Municípios do interior

Com redutor financeiro:

$$FPM_j^k = (0,864 \times V_T \times \eta_k) \left(\frac{\lambda_j}{\sum_{j=1}^J \lambda_j + \sum_{i=1}^I \lambda_i} \right) \quad (9)$$

$$\lambda_j = \delta_j - \mu_t (\delta_j - \delta_j^*) \quad (10)$$

Sem redutor financeiro:

$$FPM_i^k = (0,864 \times V_T \times \eta_k) \left(\frac{\lambda_j}{\sum_{j=1}^J \lambda_j + \sum_{i=1}^I \lambda_i} \right) \quad (11)$$

$$\lambda_i = \delta_i^* + \frac{\delta_i^*}{\sum_{i=1}^I \delta_i^*} \sum_{j=1}^J \mu_t (\delta_j - \delta_j^*) \quad (12)$$

Em que:

J é o número de municípios nos quais se aplica o redutor financeiro;

I é o número de municípios nos quais não se aplica o redutor financeiro;

FPM_j^k é o valor da cota do município j , pertencente ao estado k quando se aplica o redutor financeiro;

FPM_i^k é o valor da cota do município i ao estado k à qual não se aplica o redutor financeiro;

V_T é o valor total a ser transferido;

η_k é a participação do estado k no FPM do interior (tabela 5);

λ_j é o coeficiente individual do município j após aplicação do redutor;

λ_i é o coeficiente individual do município i após incorporação proporcional da redução aplicada nos J municípios do interior;

δ_j é o coeficiente individual de 1997 do município j ;

δ_j^* é o coeficiente individual “real” do município j (tabela 4);

δ_i^* é o coeficiente individual “real” do município i (tabela 4);

μ_t é o fator de redução no ano t (tabela 6).

5 EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

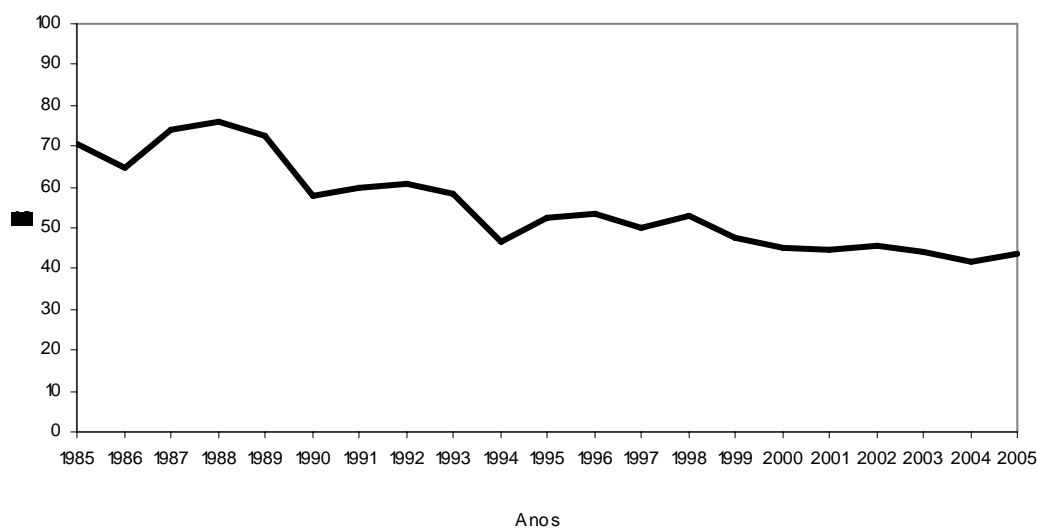
5.1 EVOLUÇÃO DAS BASES DE FINANCIAMENTO DOS FUNDOS DE REPARTIÇÃO

O FPE e o FPM formam a base do sistema de equalização de receitas no Brasil, sendo compostos, como visto anteriormente, respectivamente, por 21,5% e 22,5% da receita líquida do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. 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.

O ponto fundamental sobre a base de financiamento dos fundos é que essa exclui todas as demais fontes de arrecadação tributárias disponíveis ao governo federal. Dentre tais fontes, destacam-se, sobretudo, as “contribuições”. Como tem ocorrido uma redução relativa na arrecadação dos impostos que compõem os fundos de participação (IPI e o Imposto de Renda principalmente, cf. gráfico 1), a percentagem da receita tributária federal destinada aos estados e municípios tem sofrido decréscimos ao longo dos anos.

GRÁFICO 1

Receitas do IPI e IR como percentagem da receita de impostos e contribuições – Brasil 1985-2005



Fonte: SRF (2006).

Atribui-se esse decréscimo relativo na arrecadação dos impostos repartidos a um maior empenho por parte do governo federal na coleta de outros tributos e contribuições, os quais não alimentam os fundos estaduais e municipais. Além disso, as contribuições sociais (PIS, Cofins, CSCL etc.) não são sujeitas ao princípio da anualidade, como os demais impostos, ou seja, tais contribuições passam a vigorar no mesmo ano de sua promulgação, guardado um período de noventa dias. Dada tal facilidade operacional, o governo federal tem lançado mão dessas contribuições para reforçar a sua arrecadação.

Diante de tal arcabouço legal e institucional, foi criado um incentivo para que o governo federal tivesse interesse em empregar maior esforço fiscal sobre os tributos que não seriam repartidos com os estados e municípios. De fato, quando se observa o gráfico 2, fica claro que a arrecadação com as contribuições cresce muito mais intensamente do que aquela proveniente dos tributos.

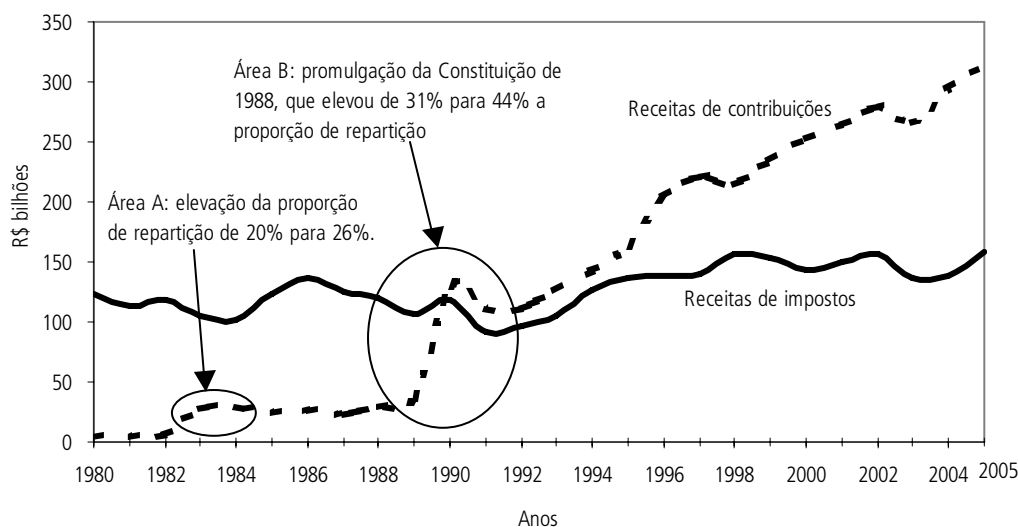
No gráfico 2 são observadas duas mudanças de patamar quanto ao crescimento das receitas das contribuições. A primeira delas ocorreu no começo da década de 1980, quando uma série de emendas constitucionais elevou a participação dos estados e municípios no IPI e IR de 20% para 26%.

O outro aumento expressivo na participação das contribuições se deu na época da promulgação constitucional, a qual elevou em um período de cinco anos (1988-1993) a proporção de participação dos fundos de 31% para 44%. A partir desse segundo salto, tem ocorrido uma elevação sistemática na arrecadação das contribuições. Se for tomado o ano de 1990 como base, a taxa de crescimento nominal das receitas das contribuições (até mesmo previdenciária) é de aproximadamente 6%, enquanto no mesmo período os impostos cresceram a uma taxa nominal de 2%.

GRÁFICO 2

Arrecadação federal por subcategoria (incluindo Previdência) – Brasil, 1980-2005

(Em R\$ bilhões de 2005)



Fonte: SRF (2006).

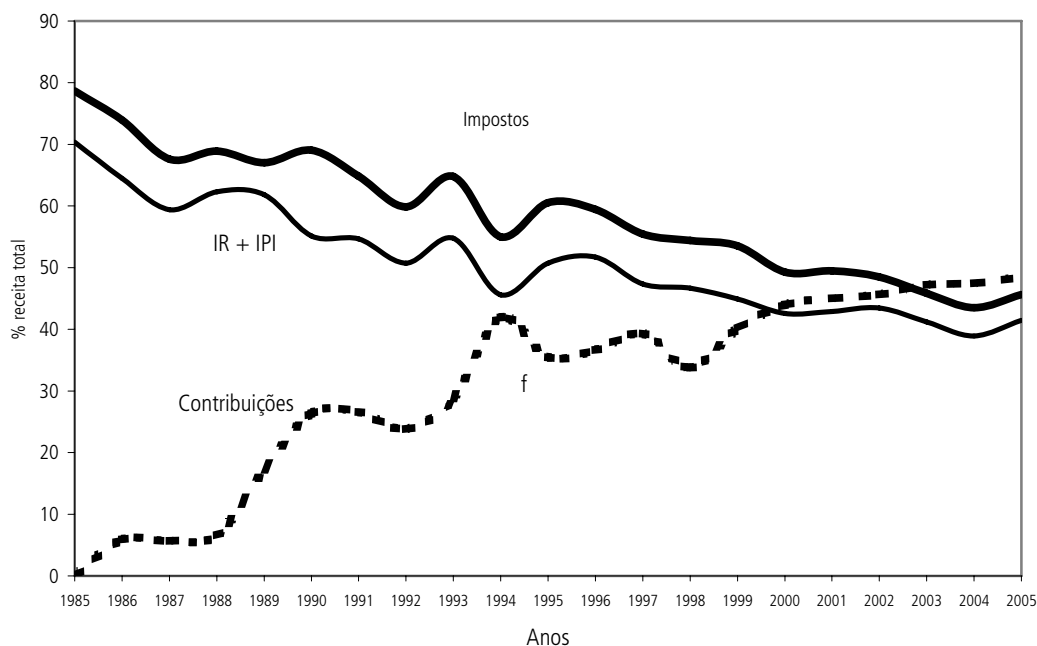
No entanto, o gráfico 2 inclui as contribuições para o regime geral de previdência. Faz-se necessária uma visão mais detalhada do fenômeno – que pode ser obtida no gráfico 3. Nele são mostradas as participações das contribuições, da soma do IPI com o IR, e dos impostos de uma forma geral, como proporção da receita federal total. Como se pode notar, a participação das contribuições (nesse caso, excluindo às contribuições previdenciárias) cresce sistematicamente, e a participação dos impostos decresce.

Note-se que isso não significa que a arrecadação de impostos ou a arrecadação de IPI e IR tenham caído durante o período, o que aconteceu, em termos nominais, foi que a taxa de crescimento da arrecadação de contribuições superou constantemente a

taxa de crescimento dos impostos. Ao analisarem-se o crescimento das contribuições, exceto as previdenciárias, e o crescimento do IPI e IR, observa-se que as primeiras cresceram a uma taxa nominal média de 17,75% a partir de 1990, enquanto o IR e o IPI, conjuntamente, cresceram a uma taxa média de 10,93%.

GRÁFICO 3

Proporção das contribuições (exceto previdenciárias), na soma do IPI com IR, e dos impostos em geral na receita fiscal do governo federal – Brasil 1985-2005



Fonte: SRF (2006).

O crescimento da proporção das contribuições na arrecadação fiscal do governo federal em detrimento dos impostos compartilhados piora o *mix* tributário nacional, elevando o peso-morto no sistema econômico. Assim, propostas que modifiquem a estrutura tributária nacional, com vistas a aumentar a participação dos impostos mais eficientes na arrecadação total, teriam como efeito a melhoria das condições produtivas da economia nacional, propiciando um estímulo às atividades produtivas.

No caso das bases de financiamento dos fundos de repartição – FPE e FPM –, a composição tributária brasileira seria significativamente alterada, para melhor, se, em vez de repartir apenas o IR e o IPI, o governo federal tivesse de partilhar todos os itens de arrecadação, exceto as contribuições previdenciárias, visto que essas têm orçamento específico.

5.2 A EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS

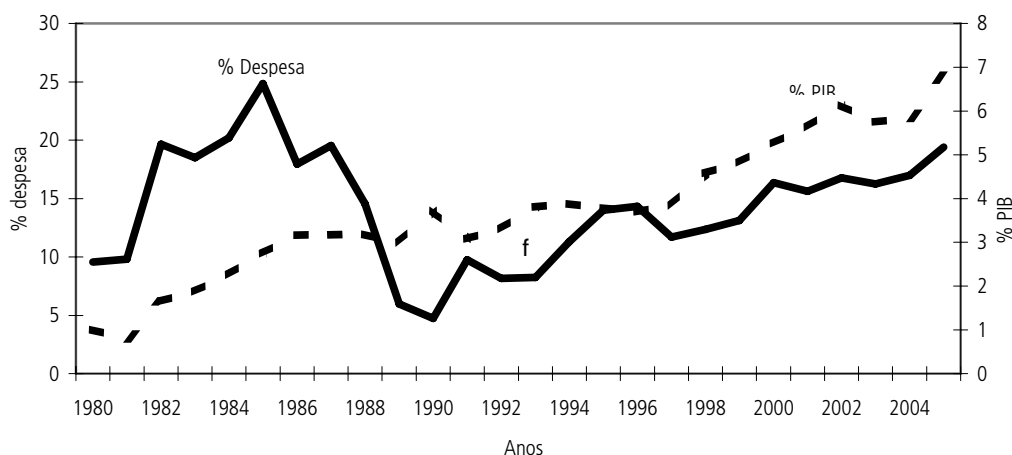
A distribuição dos recursos demonstra, sob o ponto de vista da despesa do governo federal, trajetória distinta. Como se pode observar no gráfico 4, as transferências do governo federal aos estados e municípios, como proporção da despesa federal total, apresentam uma tendência de crescimento a partir de 1990. A lógica de avaliar-se as transferências como porcentagem da despesa federal e não da receita reside no fato de, como grande parte da receita tem sido destinada à manutenção do superávit primário

do setor público brasileiro, o monitoramento das transferências como porcentagem da despesa permitir avaliar se têm ocorrido mudanças significativas na estrutura federativa.

A tendência de crescimento parece ter sido revigorada em 2005, ano em que o crescimento das transferências a estados, DF e municípios cresceu nominalmente mais de 21%, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, atingido 6,8% do Produto Interno Bruto (PIB).

GRÁFICO 4

Transferências a estados e municípios como porcentagem da despesa federal total e do PIB – Brasil, 1985-2005



Fontes: SRF (2006) e IBGE (2006).

Ao que parece, os estados e municípios têm conseguido compensar o decréscimo relativo das bases de financiamento dos fundos de repartição de forma que possa garantir o crescimento das transferências federais para seus governos não só relativamente às despesas do governo federal, mas também em relação ao PIB.

5.3 A DISTRIBUIÇÃO DO REGIONAL DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Uma primeira avaliação do caráter redistributivo do FPM passa pela análise regional. Embora a grande maioria do fundo seja distribuída conforme critérios meramente populacionais, existem fatores de distribuição para capitais e para os municípios da reserva que causam heterogeneidades nos agregados regionais. Na tabela 7 é descrita a divisão do FPM segundo grandes regiões para o ano de 2005.

TABELA 7

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebido agregadamente pelos municípios da região – Brasil, 2005

| Região | FPM | População | FPM <i>per capita</i> | % FPM | % POP |
|--------------|----------------|-------------|-----------------------|--------|--------|
| Norte | 2.360.652.486 | 14.698.878 | 160,60 | 8,85 | 7,98 |
| Nordeste | 9.410.827.141 | 51.016.811 | 184,47 | 35,28 | 27,70 |
| Sudeste | 8.342.779.531 | 78.472.017 | 106,32 | 31,27 | 42,61 |
| Sul | 4.633.451.333 | 26.973.511 | 171,78 | 17,37 | 14,65 |
| Centro-Oeste | 1.928.165.455 | 13.020.767 | 148,08 | 7,23 | 7,07 |
| Brasil | 26.675.875.945 | 184.181.984 | 144,83 | 100,00 | 100,00 |

Fontes: STN (2006) e IBGE (2006).

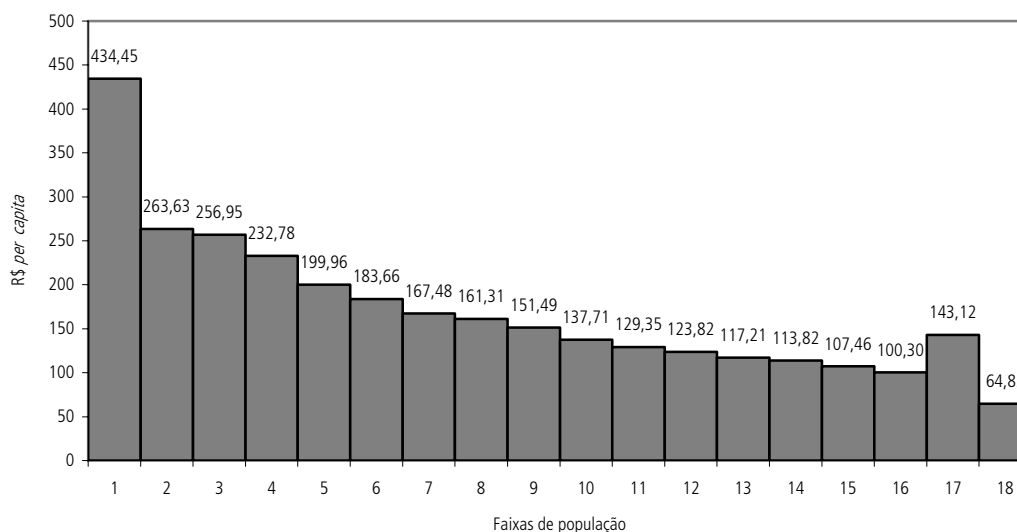
Em virtude da grande população e do grande número de capitais com baixa renda *per capita*, a Região Nordeste foi a maior recebedora bruta de FPM em 2005. A Região Sudeste ficou em segundo lugar meramente pelo seu contingente populacional que correspondeu, segundo as estimativas do IBGE, a 42,61% da população total brasileira.

Quando os recebimentos *per capita* são avaliados, a Região Nordeste aparece com o maior valor (R\$ 184,47), o que seria compatível com a progressividade. O que é de certa forma surpreendente é o segundo maior valor *per capita* obtido pela Região Sul (R\$ 171,78).

Provavelmente esse valor está relacionado com o tamanho dos municípios da região. Como se pode observar no gráfico 5, os municípios menores tendem a receber uma proporção maior de FPM em relação às suas populações. A exceção marcante se dá na 17ª faixa populacional,¹⁴ na qual as transferências *per capita* de FPM atingem o valor de R\$ 143,12, ultrapassando tanto a faixa anterior quanto a posterior. Esse fenômeno acontece porque é nessa faixa que os municípios pertencentes à reserva começam a ser incluídos e porque tais municípios ainda não estão sujeitos ao teto de transferência por critério populacional que vigora na última faixa (18ª faixa).

GRÁFICO 5

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) *per capita* recebido agregadamente por faixas de população – Brasil, 2005



Fontes: STF e IBGE (2006).

Esse padrão pode explicar a vantagem relativa da Região Sul em termos de FPM *per capita*, uma vez que essa região é a que possui maior proporção de municípios incluídos nas três primeiras faixas populacionais,¹⁵ ou seja, até 16,980 habitantes.

Embora essa primeira abordagem possa oferecer uma primeira apreciação dos aspectos redistributivos regionais do FPM, para ter-se uma idéia mais precisa dessa característica se faz necessário o cálculo do recebimento líquido de cada região.

14. Para detalhes sobre as faixas populacionais, ver tabela 4.

15. Os valores por região são os seguintes: Norte, 57,46%; Nordeste, 60,27%; Sudeste, 64,99%; Sul, 75,93% e Centro-Oeste, 72,32%.

Na tabela 8 são apresentados tanto os valores recebidos por região, em 2005, como também um montante estimado da contribuição de cada região para a formação do fundo.¹⁶ A partir disso são calculados o recebimento líquido e o recebimento líquido *per capita* de cada região.

TABELA 8

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebido agregadamente pelos municípios da região – Brasil, 2005

| Região | FPM R\$ milhões | Contribuição estimada R\$ milhões | FPM líquido R\$ milhões | FPM líquido <i>per capita</i> | População em milhões |
|--------------|--------------------|--------------------------------------|----------------------------|----------------------------------|----------------------|
| Norte | 2.361 | 401 | 1.960 | 133,32 | 14,699 |
| Nordeste | 9.411 | 1.492 | 7.919 | 155,21 | 51,019 |
| Sudeste | 8.343 | 18.806 | -10.463 | -133,34 | 78,472 |
| Sul | 4.633 | 2.898 | 1.736 | 64,36 | 26,974 |
| Centro-Oeste | 1.928 | 3.079 | -1.151 | -88,39 | 13,021 |

Fontes: STN (2006), SRF (2006) e IBGE (2006).

Nesse ponto, o efeito redistributivo do FPM aparece com maior clareza pelo menos em escala regional. Como se pode ver, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste¹⁷ financiam o FPM, enquanto as demais são receptoras líquidas. Isso decorre do fato de, embora as regras de repartição do FPM só incluam a renda *per capita* dos municípios, no caso das cotas de capitais, existir ainda assim um efeito redistributivo conforme a renda *per capita*, uma vez que cada município contribui com o fundo de acordo com a arrecadação de IPI e de IR realizada em seu território. Como a arrecadação de tais impostos é correlacionada com a renda *per capita* de cada cidade, no fim o FPM possui um caráter redistributivo.

5.4 A DISTRIBUIÇÃO DO ESTADUAL DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Em escala estadual, a distribuição de FPM, em 2005, pode ser apreciada por meio do gráfico 6. Os municípios do Estado de São Paulo são os que recebem, agregadamente, o maior valor estadual de FPM. Em 2005, esse valor chegou a R\$ 3,58 bilhões. Os municípios mineiros vêm logo após com mais de R\$ 3,5 bilhões recebidos no mesmo ano. Os municípios da Bahia, do Paraná e do Rio Grande do Sul vêm em seguida, nessa ordem, recebendo mais de R\$ 1,5 bilhões.

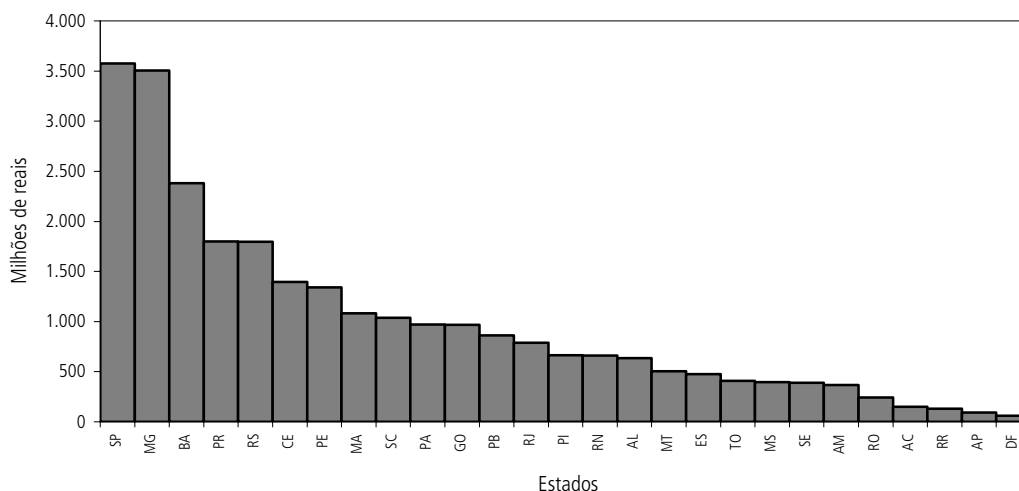
Os valores *per capita*, no entanto, apresentam um panorama bastante distinto. O gráfico 7 mostra os municípios de Roraima, de Tocantins e da Paraíba como os três maiores recebedores brutos de FPM em termos *per capita*, com valores de R\$ 339,58, R\$ 332,52 e R\$ 313,08 respectivamente. Minas Gerais aparece como o primeiro estado de fora do perímetro Norte-Nordeste, em nono lugar com FPM *per capita* de R\$ 182,20. O Distrito Federal, os municípios cariocas e paulistas são os que recebem menos FPM em termos *per capita*.

16. A subseção 5.4 contém o detalhamento de tais estimativas.

17. Essa em virtude da contribuição do DF.

GRÁFICO 6

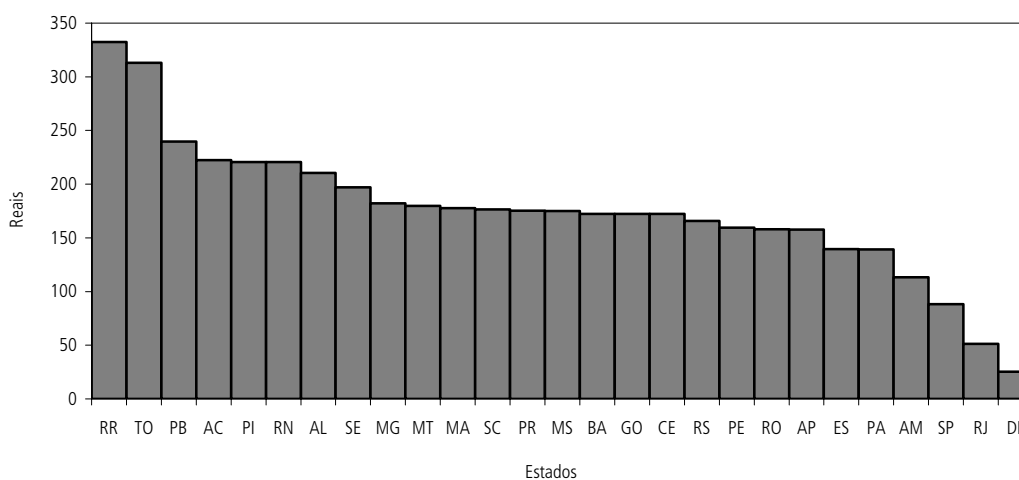
Fundo de Participação dos Municípios (FPM) recebido agregadamente pelos municípios do estado – Brasil, 2005



Fonte: STF.

GRÁFICO 7

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) *per capita* agregado recebido pelos municípios do estado – Brasil, 2005



Fontes: STF, IBGE (2006).

Ainda resta a averiguação do financiamento por estado do FPM para que se possa chegar mais perto da verdadeira magnitude redistributiva desse fundo. Para tanto, deve-se lembrar de que o IPI e o IR são os tributos formadores do fundo. Acontece que tais tributos não são arrecadados homogeneamente no território nacional. Há, naturalmente, estados e municípios nos quais a arrecadação *per capita* desse tributo é superior. Portanto, para avaliar-se o caráter de distribuição estadual do FPM, faz-se necessário não só a contabilização dos recebimentos por estado, mas também o perfil estadual de arrecadação dos tributos que financiam o fundo. A tabela 9 traz as arrecadações de IPI e IR por estado brasileiro, bem como as participações percentuais.

TABELA 9

Arrecadação de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) por estado – Brasil, 2005

| Estado | IPI | | IR | | IPI + IR | |
|---------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| | R\$ milhões | % | R\$ milhões | % | R\$ milhões | % |
| São Paulo | 12.325 | 46,73 | 53.195 | 42,69 | 65.520 | 43,39 |
| Rio de Janeiro | 2.344 | 8,89 | 26.855 | 21,55 | 29.200 | 19,34 |
| Distrito Federal | 152 | 0,58 | 15.151 | 12,16 | 15.303 | 10,13 |
| Minas Gerais | 2.507 | 9,51 | 6.925 | 5,56 | 9.433 | 6,25 |
| Rio Grande do Sul | 2.112 | 8,01 | 4.987 | 4,00 | 7.098 | 4,70 |
| Paraná | 1.460 | 5,54 | 4.579 | 3,67 | 6.039 | 4,00 |
| Santa Catarina | 1.094 | 4,15 | 2.170 | 1,74 | 3.264 | 2,16 |
| Bahia | 1.137 | 4,31 | 2.100 | 1,69 | 3.236 | 2,14 |
| Espírito Santo | 1.155 | 4,38 | 1.139 | 0,91 | 2.295 | 1,52 |
| Pernambuco | 603 | 2,29 | 1.442 | 1,16 | 2.045 | 1,35 |
| Ceará | 201 | 0,76 | 1.133 | 0,91 | 1.333 | 0,88 |
| Goiás | 393 | 1,49 | 802 | 0,64 | 1.195 | 0,79 |
| Amazonas | 136 | 0,52 | 1.008 | 0,81 | 1.145 | 0,76 |
| Pará | 115 | 0,44 | 577 | 0,46 | 692 | 0,46 |
| Mato Grosso | 90 | 0,34 | 411 | 0,33 | 501 | 0,33 |
| Mato Grosso do Sul | 48 | 0,18 | 381 | 0,31 | 430 | 0,28 |
| Paraíba | 82 | 0,31 | 303 | 0,24 | 385 | 0,26 |
| Maranhão | 143 | 0,54 | 222 | 0,18 | 365 | 0,24 |
| Rio Grande do Norte | 51 | 0,19 | 282 | 0,23 | 334 | 0,22 |
| Sergipe | 88 | 0,33 | 196 | 0,16 | 285 | 0,19 |
| Alagoas | 47 | 0,18 | 219 | 0,18 | 266 | 0,18 |
| Piauí | 51 | 0,19 | 144 | 0,12 | 195 | 0,13 |
| Rondônia | 14 | 0,05 | 155 | 0,12 | 169 | 0,11 |
| Tocantins | 9 | 0,03 | 75 | 0,06 | 83 | 0,06 |
| Amapá | 7 | 0,03 | 74 | 0,06 | 81 | 0,05 |
| Acre | 4 | 0,02 | 47 | 0,04 | 51 | 0,03 |
| Roraima | 4 | 0,02 | 45 | 0,04 | 49 | 0,03 |
| Total | 26.373 | 100,00 | 124.618 | 100,00 | 150.991 | 100,00 |

Fonte: SRF (2006).

De posse dessa informação, pode-se estimar os recebimentos líquidos de FPM agregadamente por estado. Vale a pena notar que as contribuições estaduais são, nesse caso, estimativas. Isso porque, como as informações sobre arrecadação dos referidos tributos por estado vêm da Secretaria da Receita Federal e as informações sobre a distribuição do FPM vêm da Secretaria do Tesouro Nacional e como as duas bases de informações não são compatíveis, foi preciso realizar estimativas.

Tais estimativas foram realizadas como se segue: em primeiro lugar, foram calculadas as participações percentuais estaduais na arrecadação de IPI e de IR (cf. colunas 3 e 5 da tabela 9) a partir das informações provenientes da SRF. Foi possível, então, calcular as participações estaduais na arrecadação agregada dos dois tributos (coluna 7, tabela 9).

A base de informações da STN fornece o total de FPM distribuído em 2005. Aplicando-se as participações estaduais na arrecadação sobre esse valor, obtém-se uma estimativa das contribuições para o financiamento do fundo por estado. O passo final é o de deduzir tais valores estimados dos montantes recebidos. O resultado desse processo é mostrado na tabela 10, na qual também estão calculados os valores líquidos recebidos pelos municípios de cada estado em termos *per capita*.

TABELA 10

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) líquido e FPM líquido *per capita* recebido agregadamente pelos municípios do estado – Brasil, 2005

| Estado | FPM R\$ milhões | Contribuição estimada R\$ milhões | FPM líquido R\$ milhões | População | FPM líquido <i>per capita</i> |
|---------------------|--------------------|---|----------------------------|------------|----------------------------------|
| Roraima | 130,12 | 8,69 | 121,44 | 391.317 | 310,32 |
| Tocantins | 408,80 | 14,73 | 394,07 | 1.305.728 | 301,80 |
| Paraíba | 861,51 | 68,08 | 793,43 | 3.595.886 | 220,65 |
| Piauí | 663,44 | 34,51 | 628,93 | 3.006.885 | 209,16 |
| Acre | 148,97 | 9,05 | 139,93 | 669.736 | 208,93 |
| Rio Grande do Norte | 662,07 | 58,97 | 603,10 | 3.003.087 | 200,83 |
| Alagoas | 634,52 | 47,06 | 587,46 | 3.015.912 | 194,79 |
| Sergipe | 387,94 | 50,28 | 337,65 | 1.967.791 | 171,59 |
| Maranhão | 1083,58 | 64,46 | 1019,12 | 6.103.327 | 166,98 |
| Mato Grosso | 504,26 | 88,54 | 415,72 | 2.803.274 | 148,30 |
| Ceará | 1394,52 | 235,53 | 1158,99 | 8.097.276 | 143,13 |
| Mato Grosso do Sul | 396,38 | 75,88 | 320,50 | 2.264.468 | 141,53 |
| Rondônia | 242,59 | 29,85 | 212,73 | 1.534.594 | 138,63 |
| Goiás | 968,44 | 211,11 | 757,33 | 5.619.917 | 134,76 |
| Amapá | 93,77 | 14,24 | 79,53 | 594.587 | 133,76 |
| Bahia | 2381,01 | 571,79 | 1809,22 | 13.815.334 | 130,96 |
| Pará | 970,05 | 122,27 | 847,78 | 6.970.586 | 121,62 |
| Pernambuco | 1342,23 | 361,31 | 980,92 | 8.413.593 | 116,59 |
| Minas Gerais | 3504,99 | 1666,48 | 1838,51 | 19.237.450 | 95,57 |
| Santa Catarina | 1036,15 | 576,59 | 459,55 | 5.866.568 | 78,33 |
| Paraná | 1799,51 | 1066,89 | 732,63 | 10.261.856 | 71,39 |
| Amazonas | 366,35 | 202,21 | 164,14 | 3.232.330 | 50,78 |
| Rio Grande do Sul | 1797,79 | 1254,09 | 543,71 | 10.845.087 | 50,13 |
| Espírito Santo | 475,93 | 405,41 | 70,52 | 3.408.365 | 20,69 |
| São Paulo | 3574,68 | 11575,53 | -8000,84 | 40.442.795 | -197,83 |
| Rio de Janeiro | 787,18 | 5158,76 | -4371,58 | 15.383.407 | -284,18 |
| Distrito Federal | 59,09 | 2703,58 | -2644,49 | 2.333.108 | -1.133,46 |

Fontes: STN (2006), SRF (2006) e IBGE (2006).

Como se pode observar, os municípios dos Estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e o Distrito Federal são os financiadores líquidos do FPM, enquanto os demais estados são, em termos agregados, receptores líquidos de recursos. Os principais beneficiados são os estados das Regiões Norte e Nordeste. Nenhum desses estados recebe menos do que R\$ 100,00 *per capita* de FPM líquido, exceto os municípios do Amazonas. Esse estado recebe apenas R\$ 50,78 em termos *per capita*. Isso se deve, provavelmente, à população média das cidades amazonenses, que é de 52 mil habitantes, inferior apenas às populações médias dos Estados de São Paulo, do Rio de Janeiro e do Distrito Federal (62 mil, 167 mil e 2.333 mil habitantes, respectivamente).

5.5 A DISTRIBUIÇÃO DO MUNICIPAL DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Ao nível dos municípios não é possível analisar a distribuição líquida do FPM. Isso porque a arrecadação de IPI e IR por município não é fornecida pela SRF. De qualquer forma, a análise individual dos principais recebedores do FPM pode ser interessante sob o ponto de vista da caracterização desses municípios. Por exemplo, no universo das capitais, as cidades do Nordeste e do Norte são as maiores recebedoras de FPM, como mostra a tabela 11.

TABELA 11

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) total recebido pelas capitais brasileiras – Brasil, 2005

| Capital | FPM | Capital | FPM |
|----------------|-------------|----------------|------------|
| Fortaleza | 276.318.510 | Manaus | 79.656.624 |
| Salvador | 177.036.079 | Curitiba | 78.549.440 |
| Recife | 161.989.016 | São Paulo | 77.336.948 |
| Belém | 154.738.366 | Rio de Janeiro | 77.074.029 |
| Maceió | 138.159.255 | Aracaju | 70.789.116 |
| São Luís | 138.159.255 | Porto Velho | 70.737.539 |
| Belo Horizonte | 132.589.033 | Macapá | 61.721.400 |
| Boa Vista | 110.527.404 | Porto Alegre | 61.659.224 |
| João Pessoa | 110.527.404 | Brasília | 59.087.918 |
| Teresina | 110.527.404 | Cuiabá | 53.214.115 |
| Palmas | 110.527.404 | Campo Grande | 44.786.548 |
| Rio Branco | 88.421.924 | Vitória | 44.200.502 |
| Goiânia | 79.910.681 | Florianópolis | 35.052.166 |
| Natal | 79.656.624 | – | – |

Fonte: STN (2006).

Tomando-se apenas os três maiores recebedores, Fortaleza, Salvador e Recife, nessa ordem, constata-se que 23% de toda a parcela destinada às capitais é absorvida por eles. Isso se deve ao fato de que tais capitais, além de serem bastante populosas, apresentam renda *per capita* bem abaixo da média e tal parâmetro é levado em conta na distribuição do FPM entre as capitais.

A situação se modifica bastante quando os valores *per capita* são avaliados. Como se pode observar na tabela 12, nesse caso, os estados menos populosos da Região Norte levam ampla vantagem. Por outro lado o maior valor vai para a cidade de Palmas, que recebeu, em 2005, em termos *per capita*, R\$ 531,00 ou seja, quase nove vezes a média *per capita* das capitais, que é de R\$ 61,25. As cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília apresentam, por outro lado, os menores valores *per capita*. Outro fato interessante é que apenas oito das 27 capitais recebem valores acima da média (Campo Grande, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Porto Alegre, Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo), no entanto, essas oito cidades respondem por cerca de 60% da população agregada das capitais brasileiras.

Ao analisar-se o panorama do total dos municípios, outras informações interessantes emergem. As tabelas 13 e 14 mostram os municípios com os 20 maiores e os 20 menores recebimentos *per capita* de FPM em 2005. Não surpreendentemente, os municípios com maiores recebimentos *per capita* de FPM têm, invariavelmente, populações pequenas. No entanto, um fato não tão esperado é o de que a maioria desses municípios se concentra nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Quanto aos menores recebedores *per capita*, o seu perfil é bem definido: municípios grandes, alguns deles pertencentes a regiões metropolitanas, pertencentes preferencialmente aos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. A exceção notável na tabela 14 é Jaboatão dos Guararapes (PE), única cidade da lista pertencente à Região Nordeste.

TABELA 12

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) *per capita* recebido pelas capitais brasileiras – Brasil 2005

| Capital | FPM | População | FPM <i>per capita</i> |
|-----------------------|----------------------|-------------------|-----------------------|
| Palmas | 110.527.404 | 208.165 | 530,96 |
| Boa Vista | 110.527.404 | 242.179 | 456,39 |
| Rio Branco | 88.421.924 | 305.731 | 289,21 |
| Porto Velho | 70.737.539 | 373.917 | 189,18 |
| Macapá | 61.721.400 | 355.408 | 173,66 |
| João Pessoa | 110.527.404 | 660.798 | 167,26 |
| Maceió | 138.159.255 | 903.463 | 152,92 |
| Aracaju | 70.789.116 | 498.619 | 141,97 |
| São Luís | 138.159.255 | 978.824 | 141,15 |
| Vitória | 44.200.502 | 313.312 | 141,08 |
| Teresina | 110.527.404 | 788.773 | 140,13 |
| Fortaleza | 276.318.510 | 2.374.944 | 116,35 |
| Belém | 154.738.366 | 1.405.871 | 110,07 |
| Recife | 161.989.016 | 1.501.008 | 107,92 |
| Natal | 79.656.624 | 778.040 | 102,38 |
| Cuiabá | 53.214.115 | 533.800 | 99,69 |
| Florianópolis | 35.052.166 | 396.778 | 88,34 |
| Goiânia | 79.910.681 | 1.201.006 | 66,54 |
| Salvador | 177.036.079 | 2.673.560 | 66,22 |
| Campo Grande | 44.786.548 | 749.768 | 59,73 |
| Belo Horizonte | 132.589.033 | 2.375.329 | 55,82 |
| Manaus | 79.656.624 | 1.644.690 | 48,43 |
| Curitiba | 78.549.440 | 1.757.904 | 44,68 |
| Porto Alegre | 61.659.224 | 1.428.696 | 43,16 |
| Brasília | 59.087.918 | 2.333.108 | 25,33 |
| Rio de Janeiro | 77.074.029 | 6.094.183 | 12,65 |
| São Paulo | 77.336.948 | 10.927.985 | 7,08 |
| Total capitais | 2.682.953.929 | 43.805.859 | 61,25 |

Fonte: STN (2006).

TABELA 13

Municípios de maior recebimento de Fundo de Participação dos Municípios (FPM) *per capita* – Brasil 2005

| Obs. | Munic. | UF | FPM <i>per capita</i> | FPM | População |
|------|-------------------------|----|-----------------------|-----------|-----------|
| 1 | Borá | SP | 2.786 | 2.293.063 | 823 |
| 2 | Serra da Saudade | MG | 2.708 | 2.399.570 | 886 |
| 3 | Anhanguera | GO | 2.467 | 2.247.874 | 911 |
| 4 | Lagoa Santa | GO | 2.346 | 2.247.876 | 958 |
| 5 | Nova Castilho | SP | 2.235 | 2.293.063 | 1.026 |
| 6 | Quixabá | PB | 2.229 | 2.427.472 | 1.089 |
| 7 | Baliza | GO | 2.032 | 2.247.874 | 1.106 |
| 8 | Cedro do Abaeté | MG | 1.970 | 2.399.570 | 1.218 |
| 9 | André da Rocha | RS | 1.855 | 2.140.963 | 1.154 |
| 10 | Nova Aliança do Ivaí | PR | 1.828 | 2.597.804 | 1.421 |
| 11 | Fernão | SP | 1.806 | 2.293.063 | 1.270 |
| 12 | Oliveira de Fátima | TO | 1.773 | 1.819.440 | 1.026 |
| 13 | Riacho de Santo Antônio | PB | 1.740 | 2.427.472 | 1.395 |
| 14 | Novo Santo Antônio | MT | 1.706 | 1.992.797 | 1.168 |
| 15 | Doresópolis | MG | 1.696 | 2.399.570 | 1.415 |
| 16 | Balbinos | SP | 1.673 | 2.293.063 | 1.371 |
| 17 | União Paulista | SP | 1.668 | 2.293.063 | 1.375 |
| 18 | Santa Salete | SP | 1.666 | 2.293.063 | 1.376 |
| 19 | Parari | PB | 1.660 | 2.427.472 | 1.462 |
| 20 | Grupiara | MG | 1.659 | 2.399.570 | 1.446 |

Fonte: STN (2006).

TABELA 14

**Municípios de menor recebimento de Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
per capita (exceto capitais) – Brasil 2005**

| Obs. | Munic. | UF | FPM per capita | FPM | População |
|------|-------------------------|----|----------------|------------|-----------|
| 1 | Guarulhos | SP | 17,44 | 21.818.958 | 1.251.179 |
| 2 | Campinas | SP | 19,51 | 20.396.669 | 1.045.706 |
| 3 | São Gonçalo | RJ | 19,84 | 19.064.740 | 960.841 |
| 4 | Duque de Caxias | RJ | 21,78 | 18.356.603 | 842.890 |
| 5 | Nova Iguaçu | RJ | 23,77 | 19.752.237 | 830.902 |
| 6 | São Bernardo do Campo | SP | 24,91 | 19.641.667 | 788.560 |
| 7 | Osasco | SP | 27,84 | 19.641.667 | 705.450 |
| 8 | Santo André | SP | 29,01 | 19.427.088 | 669.592 |
| 9 | São José dos Campos | SP | 32,73 | 19.641.668 | 600.049 |
| 10 | Sorocaba | SP | 34,75 | 19.641.667 | 565.180 |
| 11 | Ribeirão Preto | SP | 35,63 | 19.641.667 | 551.312 |
| 12 | Belford Roxo | RJ | 37,46 | 18.007.694 | 480.695 |
| 13 | Niterói | RJ | 37,99 | 18.007.694 | 474.046 |
| 14 | Joinville | SC | 38,45 | 18.724.605 | 487.045 |
| 15 | São João de Meriti | RJ | 38,78 | 18.007.694 | 464.327 |
| 16 | Contagem | MG | 39,54 | 23.461.538 | 593.419 |
| 17 | Uberlândia | MG | 40,09 | 23.461.538 | 585.262 |
| 18 | Campos dos Goytacazes | RJ | 42,25 | 18.007.694 | 426.212 |
| 19 | Jaboatão dos Guararapes | PE | 44,48 | 28.499.066 | 640.722 |
| 20 | Londrina | PR | 46,50 | 22.705.082 | 488.287 |

Fonte: STN (2006).

6 CONCLUSÕES

Neste trabalho, busca-se associar a evolução histórica da legislação do Fundo de Participação dos Municípios com o desenvolvimento factual do sistema. Como foi visto, o sistema de repartição para os municípios teve seu início em 1946, quando a Constituição estabeleceu a obrigatoriedade da transferência de parte da arrecadação do imposto de renda para esses governos. Mas somente com a reforma tributária de 1967 é que foi instituído no Brasil o primeiro sistema articulado de transferências, inserido em um novo modelo tributário.

Desde então, o sistema vem evoluindo no sentido de aumentar a participação do FPM (e do FPE) na arrecadação do IPI e do IR. Como foi visto, essa participação cresceu dos 10% originais para os 22,5% atuais, embora de forma não uniforme.

Os reflexos desse aumento legal de participação passaram a ser sentidos com mais vigor a partir da Constituição de 1988. Sua principal consequência foi a queda percentual da arrecadação dos impostos que compõem o fundo, quando comparados com as outras receitas tributárias federais e, em especial, com as contribuições sociais. Vale notar que essa queda não foi acompanhada pelo declínio dos montantes destinados ao FPM, nem em termos nominais, nem como proporção do PIB ou dos gastos do governo federal.

Outro ponto explorado neste trabalho foi o da caracterização regional da distribuição do FPM. Como foi visto, as Regiões Nordeste e Sul são as que apresentam os maiores valores de recebimento *per capita* bruto de FPM, com R\$ 184,47 e R\$ 171,78, respectivamente.

Em termos líquidos, isto é, quando são descontadas as contribuições estimadas para o sistema, as Regiões Nordeste, Norte e Sul são receptoras líquidas de FPM, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste são doadores líquidos.

Ao afirmar-se a análise para o âmbito estadual, pode-se verificar que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal são os contribuintes líquidos do FPM, enquanto todos os demais são recebedores líquidos. No plano municipal, foram apontados os municípios com maior e com menor recebimentos *per capita* e sumarizadas suas características.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R. *Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma visão de conceitos, estatísticas e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Ipea, 1989. (Relatório Interno).
- AFONSO, J. R. *et al.* Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.
- BRASIL. Constituição Federal. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 3 maio 2006.
- _____. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965. Reforma do Sistema Tributário. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1965.
- _____. Lei Ordinária nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1966.
- _____. Ato Complementar nº 35. Altera a Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o sistema tributário nacional. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1967.
- _____. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado. 1967.
- _____. Ato Complementar nº 40. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da Constituição de 24/1/1967. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1, 2 e 3 e parágrafos 1, 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. *Diário Oficial*. Brasília, DF, 1968.
- _____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Emenda a Constituição da República Federativa do Brasil, 1967. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1969.
- _____. Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975. Dá nova redação ao *caput* do artigo 25 da Constituição. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1975.
- _____. Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980. Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e da outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1980.
- _____. Decreto-Lei nº 1.881, de 17 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a reserva do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1981.
- _____. Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1983.
- _____. Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1985.
- _____. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado. 1988.
- _____. Lei Complementar nº 59, de 22 de dezembro de 1988. Dá nova redação ao parágrafo 3 do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1988.

_____. 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 da outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1989.

_____. Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992. Dá nova redação ao artigo 3 da Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1992.

_____. Lei Complementar nº 72, de 29 de janeiro de 1993. Prorroga a lei que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1993.

_____. Lei Complementar nº 74, de 30 de abril de 1993. Estabelece normas sobre a fixação de coeficientes no fundo de participação dos municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1993.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do fundo de participação dos municípios. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 1997.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2000.

_____. Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001. Dá nova redação aos parágrafos 1 e 2 do artigo 2º da Lei Complementar 91, de 22 de dezembro de 1997. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2001.

_____. Decisão Normativa – TCU nº 72, de 13 de dezembro de 2005. Aprova, para o exercício de 2006, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b da Constituição Federal e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 ago. 1981. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2005.

_____. Decisão Normativa – TCU nº 74, de 15 de fevereiro de 2006. Altera os coeficientes individuais de participação para as capitais e municípios integrantes da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea b, da Constituição Federal, aprovados pela Decisão Normativa – TCU nº 72, de 13 de dezembro de 2005. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 2005.

CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. R. R. do; QUADROS, W. L. de. *Análise do sistema de partilha de recursos em um estado federativo*. 1999. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/text_o_carlos_eduardo.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2003.

- COSSIO, F. A. B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro*. 21^o Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/premio/pr211.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2003.
- GASPARINI, C. E.; RAMOS, F. S. Avaliação da eficiência pública municipal: o caso de Pernambuco. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 34, n. 2, p. 288-307, abr.-jun. 2003.
- GOMES, G. M.; Mac DOWELL, M. C. Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 25., 1995. *Anais...* Recife-PE, 1997. p. 645-660.
- GOMES, G. M.; Mac DOWELL, M. C. *Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 706).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: set. 2006.
- MENDES, M. J. *Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do fundo de participação das regiões metropolitanas*. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/marcosm.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2003a.
- _____. *Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behaviour: o caso dos municípios brasileiros*. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/marcosm.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2003b.
- OLIVEIRA, F. A. *A reforma tributária de 1966: causas e conseqüências*. Belo Horizonte, 1975.
- PRADO, S. R. R. do. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. 2001. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/destaques/reftrib.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2003.
- RAMOS, F. S.; SOUZA, M. C. S. de. Criação de municípios e a necessidade de mensuração da *performance* dos gestores públicos municipais: o caso do nordeste. In: LIMA, J. P. R. (Org.). *Economia e região, Nordeste e economia regional: ensaios*. Recife, PE: Editora Universitária, 1999. p. 69-81.
- RIBEIRO, E. P. *Capacidade e esforço tributário no Rio Grande do Sul: municípios*. 1999. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/edu1.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2003.
- RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. D. Existe *trade-off* entre receitas próprias e transferências? O caso dos municípios mineiros. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/shikida2.doc>>. Acesso em: 3 mar. 2003.
- SAMPAIO DE SOUSA, M. C.; RAMOS F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: uma avaliação não-paramétrica dos custos associados à descentralização política no Brasil. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 20. *Anais...* Vitória-ES, 1998. p. 401-421.
- SAMPAIO de SOUSA, M. C.; RAMOS F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, 53, p. 433-461, out.-dez. 1999.

SAMPAIO de SOUZA, M. C.; STOŠIĆ, B. *Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-parametric Frontier Measurements for Outliers*. Brasília: Universidade de Brasília (UnB)/Departamento de Economia, 2003. (Texto para Discussão, n. 294).

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. *O impacto do Fundo de Participação dos Estados (FPE) no esforço tributário dos estados: um estimativa do potencial de arrecadação do ICMS*. Brasília: Tesouro Nacional, 2000. (IV Prêmio Tesouro Nacional).

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF). Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> Acesso em: out. 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Cartilha FPE/FPM. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp>. Acesso em: 28 abr. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal: orientações fundamentais*. Dez. 2000. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Download/Documentos%20Oficiais/Transfer%C3%Aancia%20de%20recursos%20-%202008-03-01.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Elidiane Bezerra Borges

Luis Carlos da Silva Marques

Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)