

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E
APERFEIÇOAMENTO

PROGRAMA DE PÓS -GRADUAÇÃO

DULCE MARIA ALVES DA ROCHA COELHO

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Brasília
2007

DULCE MARIA ALVES DA ROCHA COELHO

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE
PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Monografia apresentada para aprovação no curso de
Especialização em Orçamento Público do Tribunal de
Contas da União e da Câmara dos Deputados.

Orientador : Edilberto Carlos Pontes Lima

Brasília
2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo nos sítios do Tribunal de Contas da União e da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Coelho, Dulce Maria Alves da Rocha

Federalismo Fiscal no Brasil: Uma Análise do Fundo de Participação dos Municípios

[manuscrita] / Dulce Maria Alves da Rocha Coelho. – 2007.

67 f.

Orientador: Edilberto Carlos Pontes Lima

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público – Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados, 2007.

Impresso por Computador

1.Finanças Públicas. 2.Federalismo Fiscal, Brasil. 3. Transferências Intergovernamentais. 4.Fundo de Participação dos Municípios. 5.Monografia. I. Brasil. Tribunal de Contas da União e Câmara dos Deputados. II. Título.

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Monografia – Curso de Especialização em Orçamento Público do Tribunal de Contas da União e da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007.

Aluna: Dulce Maria Alves da Rocha Coelho

Banca Examinadora:

Edilberto Carlos Pontes Lima

José Roberto Rodrigues Afonso

Brasília, julho de 2007.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Metodologia.....	7
1.2 Revisão Bibliográfica.....	8
2. LEGISLAÇÃO.....	17
2.1 Introdução.....	17
2.2 Normas Constitucionais Relativas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	18
2.3 Normas Infraconstitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	24
2.4 Conclusões da Análise da Legislação	39
3. ANÁLISE DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS EM 2005.....	41
3.1 Introdução	41
3.2 Critérios de Rateio do Fundo de Participação dos Municípios	41
3.3 Fontes dos Dados Apresentados.....	43
3.4 Apresentação e Análise dos Dados.....	45
3.4.1 Municípios Consolidados por Unidades da Federação.....	46
3.4.1.1 Municípios do Interior Não Participantes da Reserva Agregados por UF.....	46
3.4.1.2 Municípios do Interior Participantes da Reserva Agregados por UF.....	49
3.4.1.3 Distribuição do FPM das Capitais.....	51
3.4.2 Municípios Consolidados por População.....	53
3.4.2.1 Municípios do Interior Não Participantes da Reserva Agregados por Tamanho	53
3.4.2.2 Municípios do Interior Participantes da Reserva Agregados por Tamanho.....	57
3.4.2.3 Municípios das Capitais e População.....	59
3.4.3 Conclusões da Análise dos Dados.....	60
4. CONCLUSÕES.....	62
REFERÊNCIAS	66

Resumo:

Esse trabalho procura contribuir para a compreensão dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A partir do estudo da legislação, buscamos identificar esses critérios. Uma vez identificados, procuramos verificar se eles têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sócio-econômicas entre municípios, como determinou a Constituição de 1988. Ao analisarmos a distribuição dos recursos do FPM, em 2005, contrapondo-a aos Índices de Desenvolvimento Humano Municipais, constatamos que os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios não cumprem os ditames constitucionais de contribuir para a redução das desigualdades sócio-econômicas entre municípios. A razão é que o modelo de distribuição foi elaborado de forma a privilegiar significativamente os municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre. Este é um pressuposto equivocado, pois existem tanto municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos, mas os dois grupos recebem o mesmo tratamento por parte do Fundo. Além disto, a sistemática de rateio prejudica as populações residentes em municípios médios e grandes.

Palavras Chave:

Finanças Públicas. Federalismo Fiscal. Transferências Intergovernamentais. Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Critérios de Rateio.

1. INTRODUÇÃO

A literatura econômica no que se refere às finanças públicas vem apresentando uma série de críticas em relação aos efeitos negativos do federalismo fiscal, em especial às transferências não vinculadas. Estudos sobre o federalismo fiscal brasileiro também apontam uma série de problemas. Dentre estes problemas destacam-se os impostos cumulativos, a tributação na origem e não no destino e a excessiva parcela de transferências incondicionais.

No entanto, se a necessidade de alterações significativas no federalismo brasileiro tem se mostrado consensual no meio acadêmico, do ponto de vista político, a efetivação dessas reformas não tem ocorrido. Não que não existam propostas, pelo contrário, a cada mudança de governo a questão retorna à agenda, surgem comissões e é feita uma proposta de mudança que permanece como projeto até o final do governo.

No caso específico do Fundo de Participação dos Municípios, que é o tema dessa monografia, a literatura apresenta uma série de distorções na sistemática de rateio, destacando-se o incentivo à criação de municípios sem capacidade econômica (cujos serviços são financiados essencialmente por transferências) e a transferência de recursos per capita bem inferiores a municípios maiores, ou seja, aqueles com maior demanda de serviços públicos. No entanto, no mundo político a discussão dos critérios de rateio dos recursos do Fundo não é tema de discussão, apesar das significativas diferenças de desenvolvimento entre os municípios brasileiros. Na imprensa, o que é retratado é a mobilização dos municípios para aumentar o percentual de impostos destinados ao Fundo.

Nesse contexto, esse trabalho procura contribuir na compreensão dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios e, a partir da identificação desses critérios, verificar se eles estão objetivando reduzir as desigualdades sócio-econômicas entre municípios, como determina a Constituição de 1988. A hipótese que tentaremos comprovar no decorrer do trabalho é a de que os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios não cumprem os ditames constitucionais de reduzir as desigualdades sócio-econômicas entre municípios, porque o modelo de distribuição é baseado na população dos municípios e desenhado de forma a privilegiar significativamente os municípios menores, devido ao pressuposto equivocado de que município pequeno é município pobre. No entanto, existe município pequeno e pobre e município pequeno e rico, e ambos estão sendo igualmente privilegiados na distribuição dos recursos. Conseqüentemente, municípios maiores (pobres e ricos) são prejudicados pelo rateio. Como esse sistema não tem correspondência com as condições sociais dos municípios, os ganhadores e perdedores não são claramente identificados, o que, em muito, dificulta o conhecimento do próprio sistema e conseqüentemente a sua mudança.

1.1 Metodologia

A análise dos critérios de rateio dos recursos do FPM entre os municípios brasileiros, foi dividida em duas partes: estudo da legislação e análise quantitativa da distribuição dos recursos do Fundo referentes ao exercício de 2005.

No estudo da legislação relativa ao Fundo desde a sua criação, deu-se ênfase às mudanças que ocorreram em relação ao volume de recursos destinados ao Fundo, ao

controle da União da aplicação dos recursos do Fundo e distribuição dos recursos entre os municípios.

A legislação relativa ao FPM é muito complexa, os critérios de distribuição, por exemplo, não têm seus princípios explicitamente definidos. Na disputa política por recursos públicos, novas regras vão sendo adicionadas e reservas são constituídas para grupos específicos. Por tudo isso, nessa análise da legislação buscou-se essencialmente explicitar princípios e critérios. Por exemplo, em termos práticos, um coeficiente populacional variar apenas entre 2 e 5, quer dizer que mesmo um município seja mil vezes maior do que outro, o primeiro só poderá receber do Fundo 2,5 vezes mais do que receberá o segundo.

Após a análise dessa legislação focalizada nessa explicitação de princípios, foi feito um estudo quantitativo da distribuição do FPM no exercício de 2005. Para isso, foram considerados: a cota de FPM recebida por cada município no exercício de 2005, a população dos municípios e o Índice de Desenvolvimento Humano dos respectivos municípios.

Na análise dos municípios, eles foram divididos entre três subgrupos, conforme a sua participação em reservas específicas de parcelas do FPM. Em cada grupo, procurou-se identificar o critério de agregação dos municípios que melhor representasse o FPM per capita recebido: os municípios eram agregados por Unidade da Federação e por decis populacionais do grupo. Em cada forma de agregação, analisou-se também a variação do índice do desenvolvimento humano. Nessa análise foi dada muita relevância aos desvios padrão apresentados, pois eles se revelaram tão, ou mesmo mais significativos que as próprias médias dos respectivos agregados.

Antes de entrarmos na apresentação dos resultados do trabalho será apresentada uma breve revisão bibliográfica sobre o tema.

1.2 Revisão Bibliográfica

Na revisão da literatura, inicialmente será apresentado o estágio atual da teoria sobre federalismo fiscal. Num segundo momento, serão descritas a constituição e características atuais do federalismo brasileiro. Por fim, será retratada a sistemática de transferências intergovernamentais com ênfase no FPM.

A apresentação teórica sobre federalismo fiscal foi baseada no artigo de Marcos Mendes ¹ e no de Anwar Shah².

Mendes inicia seu artigo distinguindo o Federalismo, que é uma forma de estruturação do estado nacional, do federalismo fiscal que é um ramo de estudo das finanças públicas que surgiu na década de 50, associado à análise da arrecadação e prestação de serviços pelos entes federados.

Em 1956 Charles Tiebout propõe a descentralização fiscal como forma de o cidadão revelar suas preferências em relação aos bens públicos. Ou seja, com a descentralização haveria um conjunto de cestas disponíveis de impostos x serviços e os cidadãos mudar-se-iam para o município cuja cesta mais lhes aprouvesse. A concorrência entre municípios aumentaria a eficiência do sistema e estimularia as inovações.

¹ Mendes, 2004.

² SHAH, 2006.

Wallace Oates, por sua vez, em 1972, apresenta o federalismo fiscal como um sistema intermediário que reunia as vantagens do centralismo e da descentralização. Os problemas da descentralização extrema são: dificuldades de realização de políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, as externalidades negativas, dificuldade do fornecimento de serviços cuja produção envolva economia de escala. Por outro lado, os governos centrais tendem à uniformidade de políticas, sendo insensíveis à diversidade de preferências das comunidades e como estão mais distantes destas estão sujeitos a menos controle e conseqüentemente menor eficiência.

Um trabalho de Gordon de 1983 chama atenção às externalidades das decisões fiscais de governos locais, isto é, a comunidade tende a desconsiderar os efeitos de suas decisões no bem estar de cidadãos de outras comunidades. Entre essas externalidades estão a exportação de tributos e a guerra fiscal.

Baseados essencialmente nos argumentos de Oates e Gordon, desenvolve-se a teoria normativa do federalismo fiscal, cujo foco central é distribuir racionalmente, entre os entes, as competências tributárias e as responsabilidades da provisão de bens públicos. Quanto à competência tributária, a teoria normativa estabelece um requisito bastante simples: os governos centrais devem ser competentes para arrecadar os tributos exportáveis, de base móvel e de maior escala na sua cobrança. Além disto, a tributação não deve induzir à alocação ineficiente de recursos, deve haver uma associação entre o tributo e o benefício provido pelo governo local e deve haver também a viabilidade administrativa para a cobrança do tributo. A partir desses requisitos verifica-se que são poucos os tributos que se prestam à cobrança local.

No entanto, em relação ao gasto, há um grande volume de despesas passíveis de descentralização, a regra geral da teoria normativa é que o serviço deve ser provido pelo ente mais próximo à área geográfica que se beneficia do bem. Todavia, essa regra simples não abarca a complexidade da realidade. Há custos e benefícios associados concomitantemente a economias de escala, preferências locais heterogêneas, amplitude geográfica das externalidades e capacidade de financiamento, que, quando consideradas, tornam a responsabilidade dos gastos bem menos precisa do que as competências da tributação.

É da diferença entre a capacidade de tributar e a de gastar que surgem as transferências intergovernamentais. Elas podem ser condicionais ou incondicionais, com ou sem contrapartida.

Na análise do federalismo fiscal brasileiro em relação à teoria normativa, Marcos Mendes aponta dois problemas que considera centrais: o uso excessivo de transferências intergovernamentais (free-riders) e a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para a produção de serviços públicos (47% dos municípios brasileiros têm menos que 10.000 habitantes).

Os críticos à escola normativa questionam o gestor benevolente, para eles o gestor está preocupado em expandir a despesa pública, o que lhe dá prestígio e renda. Afirmam que estudos empíricos não respaldam os modelos normativos. E, por fim, enfocam o tema numa perspectiva mais ampla, envolvendo questões como o tamanho do estado, o estímulo a economia de mercado. Nessas críticas destacam-se os seguintes argumentos:

- no mundo real os governos locais e o central não dispõem da mesma

tecnologia para a produção de bens públicos, os governos centrais são mais eficientes, sendo assim, políticas descentralizadoras geram perda de eficiência;

- a descentralização pode comprometer os recursos dos governos centrais, levando-os a déficits crônicos;
- governos locais estariam mais propensos à corrupção, pois a burocracia é menos independente dos políticos;
- quanto menos desenvolvida a região, maior a possibilidade da captura dos recursos públicos por grupos de interesse (salários elevados, obras superfaturadas, nepotismo etc);
- o federalismo descentralizador apresenta falhas: há custo de informação (gerando imperfeições na competição entre governos locais), custo de coordenação para articular as diversas esferas de governo e os custos de escala de produção dos serviços a serem fornecidos;
- efeito *flypaper*, isto é, estudos empíricos verificaram que o gasto público aumenta mais quando há aumento das transferências intergovernamentais do que quando há aumento de impostos extraídos pelo governo local.

O federalismo fiscal é visto de forma positiva pela teoria da escolha pública na medida em que proporciona a concorrência entre governos locais, gerando a guerra fiscal, o que provoca uma redução dos recursos públicos, reduzindo conseqüentemente o tamanho do estado. Além disto, o federalismo impede um crescimento do poder central em detrimento dos governos locais ou vice versa, cada nível de governo policia o outro.

Outros autores, Migué (1997), não vêem o federalismo como um redutor do tamanho do estado, pelo contrário, segundo esses autores o federalismo estimula a concorrência vertical entre esferas de poder, fazendo que haja uma superprodução de bens públicos, pois todos querem oferecer serviços e com isto ganhar votos. Além disto, as decisões dos governos centrais são geralmente submetidas ao legislativo e estes são representantes de estados ou distritos tendendo a maximizar as preferências de seus eleitores em detrimento do resto da federação. Conseqüentemente as legislaturas tendem a aprovar transferências intergovernamentais excessivas e ineficientes.

Pelo sistematizado por Marcos Mendes da literatura internacional sobre federalismo fiscal percebe-se claramente que o tema se torna mais complexo com o decorrer dos anos. Partindo de uma simples otimização da distribuição de competência tributária e de gastos, ele passa a abarcar a sociedade e a política.

Baseado nessa literatura ele apresenta os problemas do federalismo fiscal brasileiro:

1. Importância do poder local nas decisões federais;
2. Competição predatória;
3. Restrição orçamentária fraca aos governos subnacionais;
4. Descentralização e desequilíbrio fiscal do governo central;
5. Efeito flypaper, captura e ineficiência;

6. Competição vertical.

Estes temas serão relatados com detalhes quando passarmos a tratar especificamente do caso brasileiro.

Em artigo recente, de outubro de 2006, Anwar Shah² apresenta uma tipologia das transferências intergovernamentais, analisa em termos práticos os principais formas existentes e prescreve alguns pontos que considera relevantes para se planejar uma transferência intergovernamental eficiente.

Teoricamente, as transferências podem ser classificadas em duas formas básicas: as incondicionais (genéricas) e as condicionais. As transferências incondicionais ou com fim genérico são um suporte orçamentário sem restrições. Geralmente estabelecidas em lei, elas buscam fortalecer a autonomia local e a equidade entre jurisdições. As condicionais, como o nome já diz, estabelecem condições para a utilização dos recursos. As "bloc transfers" são um tipo intermediário, através delas são transferidos recursos para serem aplicados em grandes áreas do gasto subnacional (como educação e saúde) e é permitido que os recebedores dos recursos aloquem discricionariamente estes fundos entre os diversos usos específicos.

As transferências condicionais podem ser subdivididas entre aquelas que exigem contrapartida e as que não exigem. As que exigem contrapartida ainda se subdividem entre aquelas que têm teto para o valor a ser transferido e as que não têm teto. No caso de não haver teto para a transferência, o valor transferido dependerá exclusivamente da aplicação dos recursos próprios do governo subnacional.

As transferências condicionais podem também ser subdivididas conforme o tipo de condições estabelecidas: de entrada ou de saída (performance). Aquelas que estabelecem condições de entrada, que são a grande maioria, têm seus requisitos voltados para a aplicação dos recursos, isto é, controlam essencialmente o objeto do gasto (por exemplo, uma transferência cujo requisito é a aplicação dos recursos em salários dos professores). Essas transferências tendem a reduzir a autonomia local. As transferências com condições de saída têm seus requisitos no produto da política, ou seja, na satisfação do objetivo da política (por exemplo, a transferência cujo requisito a melhoraria do rendimento escolar, a ser comprovado através de indicadores previamente negociados).

Segundo Shah, as transferências com ênfase no produto (performance) são melhores, pois fortalecem a demanda por boa governança ao baratear os custos de transação para os cidadãos na obtenção de serviços públicos. Partindo dos conceitos de principal e agente, Shah argumenta que a governança disfuncional do setor público resulta do comportamento oportunístico dos "public officials" (agentes políticos) e do pouco poder que os cidadãos têm para responsabilizá-los por ultrapassar os limites dos mandatos ou por atos corruptos devido ao alto custo dessa responsabilização. Os principais (cidadãos) agem racionalmente mas baseados em informações incompletas. Adquirir e processar informações sobre o setor público é caro. Assim, os agentes são melhor informados que os principais e têm interesse em sonegar informações pois estas podem ser utilizadas contra eles mesmos, responsabilizando-os. Esta assimetria de informações permite que os agentes tenham comportamento oportunístico. Ao se fazer transferências com ênfase na performance, não nos meios mas nos resultados, a responsabilização é mais fácil, aumentando o poder dos cidadãos ao aumentar suas informações, conseqüentemente, baixando o custo das ações

pertinentes. Além disto, por esta sistemática, os meios são flexibilizados, permitindo que os gestores locais escolham os meios que considerarem mais eficientes, aumentando a sua autonomia. No entanto, na prática, são raras as transferências condicionais baseadas na performance.

Em termos práticos, as transferências intergovernamentais são significativas em todo o mundo. Seus recursos financiam 60% das despesas dos governos subnacionais de países em desenvolvimento e das ex-repúblicas socialistas; nos governos subnacionais de países desenvolvidos, cerca de 1/3 das despesas. Elas podem ser agrupadas em quatro espécies:

- Repasse de Responsabilidades ("Passing the buck transfers") - são distribuições genéricas de renda com múltiplos objetivos (Argentina, Brasil, Índia, entre outros países a adotam);

- Transferências para Financiar Déficits ("Asking for more trouble grants") - esse tipo de transferência busca sanar déficits presentes, o que encoraja a existência de déficits crescentes (China, Hungria e Índia);

- Transferências Arbitrárias ("Pork barrels transfers") - transferências sem critérios técnicos (Índia e E.U.A.);

- Transferências Controladas ("Command and control transfers") - são transferências condicionais com ênfase na entrada, largamente utilizadas em países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Shah também afirma que nos países em desenvolvimento ganha materialidade a frase anônima apresentada na epígrafe de seu trabalho: "A prática de transferências intergovernamentais fiscais é a arte mágica de passar dinheiro de um governo para outro e vê-lo desaparecer no ar" (tradução livre), pois as transferências são tratadas como uma forma de "dividir o espólio".

Por fim, conclui seu trabalho prescrevendo os pontos que considera relevantes na estruturação de uma transferência eficiente, no sentido de ela alcançar os objetivos propostos. O seu planejamento requer que sejam examinadas todas as formas viáveis de descentralização tributária (evitando-se a mera transferência genérica de receita), requer a instituição de transferências com ênfase na performance e transferências de capital (sem desconsiderar as futuras despesas de manutenção) e, no caso de programas visando à equalização, é necessário que sejam estabelecidos programas formais com padrões explícitos e acesso responsável aos recursos. E, principalmente em relação aos países em desenvolvimento, é requisito fundamental se passar da cultura governamental do "dividir o espólio" para aquela da governança responsável.

O federalismo fiscal brasileiro ³ tem como base aquele da reforma tributária de 1967. O objetivo dessa reforma foi o de promover o crescimento econômico, por um lado, mediante a recomposição da capacidade tributária dos estados e municípios concomitante ao fortalecimento dos fundos redistributivos (com a destinação dos recursos estabelecida pelo governo central); e, por outro, através da implementação de mecanismos destinados à

³ Rezende, 2003 a e Rezende 2003 b.

cooperação intergovernamental para a implementação de políticas visando à modernização da infra-estrutura de setores vitais à industrialização do país.

Esse modelo, que viveu com eficiência na década de setenta, não resistiu à crise fiscal da década de 80. Junto com a crise econômica, veio a crise do governo militar e críticas à centralização por ele implementada. Assim, nessa década há uma série de medidas descentralizadoras que culminou na Constituição de 1988. Os fundos de participação tiveram seus percentuais elevados e livres de vinculação, os impostos que financiavam os investimentos em infra-estrutura foram transferidos para os estados e engrossaram o ICMS. Além disso, não houve nenhum acordo negociado de redistribuição das responsabilidades dos entes federativos em relação às políticas públicas e nenhum mecanismo de cooperação entre eles foi criado. Ou seja, a União tem sua participação nos recursos diminuída sem uma proporcional redução de competências.

Em consequência, a década de 90 e a atual, com a lógica do ajuste fiscal, assistem à busca de receitas por parte da União mediante a criação de contribuições (impostos em cascata não compartilhados com os outros entes federativos) e a um processo desordenado de descentralização de encargos. As exceções foram a criação do FUNDEF e a Emenda Constitucional da saúde, que buscando a solução de problemas setoriais, podem estar lançando as bases de um novo federalismo fiscal.

José Roberto Rodrigues Afonso e José Serra, no artigo "Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões"⁴ afirmam que um diagnóstico da federação brasileira atual pode ser dividido em cinco tópicos:

1. o sistema federativo brasileiro ainda não está fisicamente concluído, dada a expansão da fronteira econômica;
2. devido à descentralização fiscal, os governos subnacionais (estados e municípios) têm um papel significativo tanto na arrecadação quanto na despesa;
3. concomitante à descentralização vertical de recursos, houve uma intensa desconcentração horizontal (fundos de participação);
4. o sistema legal é bastante preciso em relação às competências de arrecadação e distribuição das receitas, mas, em relação às competências das despesas, ele é vago, não distribuindo claramente as tarefas entre as esferas;
5. o sistema político também promove a redistribuição do poder mediante a sobre-representação de estados do norte e à sub-representação do Sudeste.

Conforme o artigo, estas características da federação brasileira geram distorções. Em primeiro lugar, o volume de receitas e despesas transacionadas pelas entidades subnacionais as transformou em um poderoso fator potencial do descontrole do déficit público.

Outros desajustes do sistema são a guerra fiscal e os impostos em cascata, pois o significativo percentual dos principais impostos da União transferidos a estados e municípios tem levado a União a buscar o aumento de receita mediante contribuições

⁴ Afonso, 1999.

sociais não compartilhadas com incidência em cascata, gerando efeitos negativos sobre a competitividade da economia.

Sérgio Prado⁵ no artigo "Distribuição Intergovernamental de recursos na Federação Brasileira" destaca o fato de que os mecanismos estabelecidos pela Constituição transformaram o Brasil numa federação com elevadíssimo nível de autonomia orçamentária para os governos subnacionais. Outros pontos destacados são:

1. o fato de a competência do maior imposto sobre consumo ser estadual, enquanto normalmente essa competência é do governo nacional;
2. a disparidade inter-regional, as regiões menos desenvolvidas arrecadam, *per capita*, um terço do que arrecada o Sudeste.;
3. como a Constituição praticamente só distribuiu receitas, a descentralização de despesas foi de acordo com a "Lei de Say Fiscal": a receita tende a gerar seu próprio gasto.
4. a descentralização foi de fato uma municipalização, os estados têm a mesma situação de vinte anos atrás, quanto a encargos e disponibilidades líquidas de recursos.
5. A estrutura básica das transferências intergovernamentais é aquela da reforma de 1967, houve apenas alterações de parâmetros e coeficientes alterando o volume de recursos em prol das entidades subnacionais. A questão da distribuição horizontal desses valores vem sendo ignorada: "o problema da equidade horizontal é virtualmente abandonado."

Partindo dessa constatação de abandono, o autor procurará focar o tema. Ele sistematiza um modelo de análise de partilha de receitas no qual a receita final disponível ao ente pode ser subdividida basicamente em três grupos: a receita por ele arrecadada, as transferências vinculadas à capacidade econômica do ente e aquelas transferências redistributivas.

Quanto às transferências redistributivas ele faz as seguintes observações:

- Os significativos valores das transferências do FPM, que são incondicionais, fazem com que muitos governos locais se financiem com recursos federais, acentuando a autonomia dos municípios em relação aos governos estaduais e desestimulando a implementação de políticas integradas.

- O FPM e FPE são mecanismos independentes e isolados, não levando em conta a capacidade total de gasto do ente, resultado da arrecadação própria e das demais transferências. Os fundos se somam ao sistema gerando ainda mais distorções.

- A drástica expansão do FPM nos anos oitenta "foi feita sem qualquer revisão dos critérios, resultando num sistema que gera um resultado aleatório e perverso precisamente perante o princípio mais básico que deve orientar o financiamento federativo, a equidade na capacidade de gastos entre jurisdições."⁶

⁵ Prado, 2003.

⁶ Prado, 2003, p 69.

Ao analisar a receita disponível referente ao exercício de 2000, o autor conclui que do ponto de vista regional, embora não articulado, o mecanismo de partilha de receita produz uma redistribuição de recursos em favor das regiões menos desenvolvidas, embora haja claramente espaços para melhoria do sistema. No entanto, permanecem muito significativas as diferenças de receita disponível entre estados de uma mesma região, principalmente no norte, onde, por exemplo, a receita disponível do estado do Pará é menos de 1/3, da de Roraima. Aliás, a receita disponível per capita desse último é o dobro da do estado de São Paulo.

Após analisar a partilha por região, o autor faz uma análise dos recursos disponíveis aos municípios por faixa de tamanho. As principais conclusões em relação a distribuição das receitas dos municípios por faixa de população são:

1. o sistema privilegia os municípios com menos de cinco mil habitantes "mini paraísos fiscais" e os municípios das capitais, sendo que 47% da população vive em municípios de população entre 10.000 e 100.000 e recebem apenas 33% dos recursos.
2. a receita *per capita* dos grandes municípios é superior ao dos municípios menores, salvo para municípios com população inferior a 5 mil habitantes.

Enfim, a curva de receita per capita disponível dos municípios quando estes são ordenados por tamanho da sua população tem o formato da letra "U".

Um artigo recente de Gasparini e Cossio⁷ faz uma crítica contundente à sistemática atual de partilha de receitas, em especial às transferências intergovernamentais. Eles partem do dilema dessas transferências:

Se, por um lado, elas "viabilizam a descentralização dos serviços públicos e os seus efeitos positivos sobre a eficiência na prestação desses serviços, permitem a execução de uma política de redução das desigualdades regionais, corrigem problemas de externalidades e ajudam a estabelecer padrões mínimos de qualidade em serviços públicos considerados de interesse nacional"; por outro, "geram distorções, como o estímulo à expansão excessiva do gasto, a execução de despesas de baixa qualidade e a inoperância das máquinas tributárias dos governos locais".

E concluem que o sistema brasileiro além padecer dos problemas clássicos acima citados, tem problemas graves nos critérios de distribuição destas transferências, que acabam por ampliar os efeitos colaterais do sistema.

Para chegar a esta conclusão eles apresentam as seguintes evidências:

1. Uma vez que o FPM tem como objetivo reduzir desequilíbrios vertical e horizontal, seus recursos deveriam ser destinados a municípios com baixa capacidade de arrecadação ou com alta pressão por gastos. Assim, eles deveriam privilegiar municípios do Norte e do Nordeste e as cidades mais populosas. No entanto o que ocorre é o inverso. Na análise por regiões, apresentando dados de 2001, os autores demonstram que o FPM per capita no Nordeste é de R\$ 173, no Norte R\$ 177, no Sul R\$ 228, no Sudeste R\$ 238 e no Centro-Oeste R\$ 260.

⁷ Gasparini, 2007.

Em relação ao tamanho do município, há um significativo viés a favor dos micromunicípios, sendo que municípios até 5.000 habitantes não têm escala suficiente para oferecer a maioria dos serviços públicos. Assim, esses recursos são dispersos em prédios, funcionários etc, sem retorno concreto para a população. Por outro lado, estudos demonstram que as cidades médias nordestinas e as cidades médias metropolitanas apresentaram os piores indicadores sociais. Segundo os autores as distorções dos critérios do FPM vêm de duas falácias: município pequeno é município pobre e que município pequeno é município nordestino. No entanto os municípios nordestinos estão concentrados na faixa de 10.000 a 50.000, que é a faixa mais prejudicada pelos atuais critérios de distribuição do FPM.

2. O ICMS com a Constituição tornou-se uma importante fonte de arrecadação. Como 75% é devolvido pelo princípio da derivação, distritos com fonte geradora significativa de ICMS tendem a se emancipar, gerando a multiplicação de pequenos municípios ricos sem economia de escala.

3. A municipalização das ações de saúde defronta-se com municípios sem economia de escala, levando a multiplicação e ociosidade da estrutura.

4. Evidência empíricas:

a. estudos econométricos têm demonstrado que as transferências estimulam o aumento do gastos;

b. transferências provocam queda na qualidade do gasto; na medida em que aumenta a participação das transferências na receita municipal aumenta a despesa de overhead em detrimento das despesas de infra-estrutura e sociais.

c. o esforço de arrecadação de ICMS pelos estados reduz-se à medida que aumenta a participação das transferências nas receitas estaduais.

Como propostas de melhoria do sistema apresentado como caótico, vez que o país não pode abrir mão das transferências intergovernamentais para reduzir as expressivas desigualdades sociais, os autores propõem a alteração das regras de partilha do FPM e do ICMS, de forma a reduzir o incentivo à criação de pequenos municípios, medidas estimulando o reagrupamento de pequenos municípios, introdução de critérios de eficiência e estímulos à formação de consórcios municipais.

O objeto de estudo desta monografia se insere neste conjunto de trabalhos que procura analisar as transferências intergovernamentais. A seguir são apresentadas nos capítulos 1 e 2 a análise da legislação e o estudo quantitativo sobre o Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

2. LEGISLAÇÃO

2.1 *Introdução*

O objetivo deste capítulo é apresentar a legislação que regulamenta o Fundo de Participação dos Municípios – FPM. O capítulo será subdividido em duas partes: na primeira serão apresentadas as regras constitucionais que criaram e regulamentaram o FPM e, na segunda, serão elencadas as normas infraconstitucionais relativas ao Fundo.

Na análise da legislação do FPM, três pontos devem ser considerados:

- o volume de recursos destinado ao Fundo;
- as regras de aplicação dos recursos; e,
- os critérios de distribuição dos recursos entre municípios.

Quanto aos dois primeiros pontos, tem-se que tanto o volume de recursos quanto o grau de controle da União sobre a aplicação dos recursos variaram conforme o momento político que o país vivia. Assim, em períodos mais autoritários, o percentual dos impostos federais (imposto de renda, IR e imposto sobre produto industrializado, IPI) destinado ao FPM se reduzia e o controle da destinação e aplicação dos recursos do Fundo aumentava. Por outro lado, em períodos democráticos, o volume de recursos aumentava e o controle diminuía.

A Constituição Federal de 1988, nesse sentido, pode ser considerada um ápice, o percentual de recursos destinado ao Fundo nunca fora tão alto. Ela também vedou a vinculação da aplicação dos recursos do FPM, o que, de forma mais ou menos rígida, antes sempre existiu. As vinculações que permaneceram foram aquelas instituídas pela própria Constituição e que não são específicas ao FPM. Referem-se a percentuais do conjunto das receitas de impostos e transferências de impostos a serem aplicados em saúde e educação. O IR e o IPI são recolhidos pela União, um percentual repassado ao Fundo e rateado entre os municípios. O controle de sua aplicação de acordo com os limites constitucionais é de competência dos Tribunais de Conta de Estados e Municípios Ou seja, os recursos são entregues incondicionalmente aos municípios, constituindo receitas próprias municipais, consequentemente não sendo competência da União o controle de sua aplicação.

Em relação aos critérios de rateio dos recursos do Fundo, a Constituição determinou que cabe a lei complementar estabelecer tais critérios objetivando o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

No entanto, após a CF/88, salvo mudanças pontuais e casuísticas visando impedir a redução da participação de alguns municípios, a legislação não alterou a sistemática de rateio dos recursos do Fundo entre os municípios brasileiros, criada durante o período militar. Por essa sistemática, os recursos per capita reduzem-se significativamente a medida que a população aumenta, no pressuposto de que os municípios pequenos são os mais necessitados de recursos. Necessitam de recursos porque não têm receita própria. Não têm receita própria porque o município é pobre. O município é pobre, porque sua população é pobre. Se essa seqüência de causas e conseqüências não for verdadeira, teremos que reconhecer que os critérios de rateio vigentes não estão atendendo os ditames constitucionais de redução do desequilíbrio sócio econômico entre municípios.

A seguir são apresentadas as principais normas referentes ao FPM.

2.2 Normas Constitucionais Relativas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

As transferências intergovernamentais foram introduzidas no país pela Constituição de 1946. O parágrafo 4º de seu art. 15 estabelecia:

§ 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.⁸

A Emenda Constitucional nº 18 de 1965 alterou a sistemática inicial, instituindo o Fundo de Participação dos municípios e incluiu, entre os beneficiários das transferências, os municípios das capitais, a Emenda determinava:

"Art. 21. Do produto da arrecadação dos impostos a que se referem o artigo 8º, nº II, e o art. 11, 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% (dez por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1º A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei complementar, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo e a autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega, mensalmente, através dos estabelecimentos oficiais de crédito.

§ 2º Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente 50% (cinquenta por cento), pelo menos, ao seu orçamento de capital.

§ 3º Para os efeitos de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação exclui-se, do produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 8º, nº II, a parcela distribuída nos termos do art. 20, nº II."⁹

A Constituição de 1967 manteve o Fundo de Participação dos Municípios com os mesmos os quesitos estabelecidos na Emenda de 1965, que são: 10% da receita do imposto de renda e do imposto sobre produto industrializado para o FPM, cálculo das cotas individuais pelo TCU e vinculação de 50% dos recursos a despesas de capital. A única diferença foi que a CF/67 estabeleceu que a aplicação dos recursos deve ser regulada por lei ordinária.

"Art. 26 - Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, nºs IV e V, oitenta por cento constituem receita da União e o restante distribuir-se-á, à razão de dez por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dez por cento, ao Fundo de Participação dos Municípios.

⁸ O imposto número IV é imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza

⁹ O imposto referido no art. 8, inciso II, é imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza; e, no art. 11, é imposto sobre produtos industrializados. A exclusão do § 3º, parágrafo, diz respeito ao imposto de renda incidente sobre a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e sobre os proventos pagos, pelos Estados e Municípios, aos seus servidores e aos de suas autarquias, que pertence, na sua totalidade, a esfera estadual e municipal, respectivamente.

§ 1º - A aplicação dos Fundos previstos neste artigo será regulada por lei, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade, efetuando-se a entrega mensalmente, por intermédio dos estabelecimentos oficiais de crédito.

§ 2º - Do total recebido nos termos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatoriamente cinquenta por cento, pelo menos, ao seu orçamento de capital.

§ 3º - Para efeito do cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação exclui-se a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos arts. 24, § 1º), e 25, § 1º, letra a, pertence aos Estados e Municípios.”¹⁰

Em novembro de 1969, com o Congresso em recesso, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica promulgam Emenda Constitucional nº 1. Em relação ao tratamento dado aos Fundos, as mudanças foram significativas:

" Art. 25. Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; e

III - dois por cento a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

§ 1º A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada por lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das quotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender:

a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;

b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;

c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e

d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

§ 2º Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos artigos 23, § 1º, e 24, § 2º, pertence aos Estados e Municípios.”¹¹

¹⁰ Os impostos do art. 22 citados neste artigo são: inciso IV, rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos; e, inciso V, produtos industrializados.

¹¹ Os impostos do art. 21 citados neste artigo são: inciso IV, rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos; e, inciso V, produtos industrializados.

Pela EC nº1/69, o percentual de participação dos Fundos é reduzido de 20% para 12%, é criado um novo fundo, o Fundo Especial e não existe mais a vinculação de 50% para despesas de capital. Em compensação, se antes a entrega de recursos era "independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade (...) por intermédio dos estabelecimentos oficiais de crédito", agora ela dependerá:

- de aprovação prévia dos programas de aplicação dos recursos, elaborados de acordo com as diretrizes do governo federal;
- da contrapartida do ente;
- da absorção de encargos executivos da União;
- do recolhimento de impostos federais; e,
- e liquidação de dívidas.

Assim, durante a fase mais autoritária do regime militar, os Estados e Municípios perdem completamente a titularidade desses recursos, eles se tornam recursos "quase convênios".

Em 1975 a Emenda Constitucional nº 5 recompõe de forma gradual, a partir do exercício seguinte, os percentuais de participação dos Fundos, no entanto, são mantidas todas as restrições de aplicação dos recursos estabelecidas na Emenda nº 1.

“Art. 1º. "caput" do art. 25 da Constituição passa a ter a seguinte redação:

“Art. 25 Do Produto da arrecadação dos impostos mencionados nos item IV e V do artigo 21, a União distribuirá vinte por cento na forma seguinte:

I - nove por cento ao Fundo de Participações dos Estados, do Distrito Federal e Territórios;

II - nove por cento ao Fundo de Participações dos Municípios; e

III - dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei”

Art. 2º. A distribuição a que se refere o artigo 25 da Constituição Federal será de quatorze, dezesseis e dezoito por cento, respectivamente, nos exercícios de 1976, 1977 e 1978, e se processará na forma seguinte:

(...)

II - seis, sete e oito por cento, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Estados, dos Municípios;”

A Emenda Constitucional Nº 17, de 1980, aumenta para 11% o percentual destinado FPM e determina que a aplicação dos recursos dos Fundos deve ser regulada por lei federal, ou seja, as regras de aplicação deixam de ser constitucionais. É excluída a série de condicionantes para a entrega de recursos, permanecendo apenas o recolhimento de impostos federais e a liquidação de dívidas.

" Art. 1º - Os arts. 23, 24 e 25 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 25 - Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá vinte e quatro por cento na forma seguinte:

I - onze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II - onze por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III - dois por cento ao Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei”

§ 1º - Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto de renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos artigos 23, § 1º, e 24, § 2º, pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º - A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada em lei federal, que atribuirá ao Tribunal de Contas da União a incumbência de efetuar o cálculo das quotas.

§ 3º - A transferência dos recursos dependerá do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia."

Art. 2º - O aumento da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na distribuição prevista nos itens I e II do artigo 25 da Constituição Federal, será feito à razão de um por cento, no exercício de 1981, meio por cento, no exercício de 1982 e meio por cento, no exercício de 1984."

A Emenda Constitucional Nº 23, de 1983, aumenta mais uma vez os percentuais de participação dos Fundos, estabelecendo que ao FPM caberá 16%, e não altera os demais critérios.

"Art. 1º - Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 25 - Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá trinta e dois por cento na forma seguinte:

I - quatorze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II - dezesseis por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III - dois por cento ao Fundo Especial, que terá sua aplicação regulada em lei."

(...)

Art. 3º - No exercício financeiro de 1984, a distribuição a que se referem os itens I e II do art. 25 será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) e 13,5% (treze inteiros e cinco décimos por cento), respectivamente."

Por fim, em 1985, já convocada a Assembléia Nacional Constituinte, é promulgada a Emenda Constitucional Nº 27, última emenda da Constituição de 1967. Nela são, mais uma vez majorados, os percentuais de participação dos Fundos (17% para o FPM) e é restabelecida a vinculação de recursos enquanto norma constitucional: os municípios são obrigados a aplicar 6% dos recursos do FPM em programas de saúde.

"Art. 3º - O art. 25 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 25 - Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do art. 21, a União distribuirá 33% (trinta e três por cento) na forma seguinte:

I - 14% (quatorze por cento) ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II - 17% (dezessete por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios;

III - 2,0% (dois por cento) ao Fundo Especial, que terá sua aplicação regulada em lei.

(...)

§ 4º - Os Municípios aplicarão, em programas de saúde, 6,0% (seis por cento) do valor que lhes for creditado por força do disposto no item II."

(...)

Art. 5º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se o disposto em seu art. 3º, a partir de 1º de dezembro de 1985, e as demais disposições, a partir de 1º de janeiro de 1986.

Assim, a trajetória constitucional do FPM, durante o período militar, pode ser esquematizada pelos seguintes pontos:

- O Fundo é criado em 1965, a ele são destinados 10% da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados. Os municípios devem aplicar 50% dos recursos recebidos de FPM em despesas de capital. A Constituição de 1967 mantém essas regras.
- Em 1969 o percentual dos impostos destinado ao FPM reduz-se para 5% para o FPM. A aplicação dos recursos se torna bem mais rígida, dependendo de aprovação prévia dos programas de gasto, de contrapartida e de absorção de encargos da União.
- A Emenda de 1975 aumenta gradativamente o percentual de IR e IPI destinado ao FPM, culminado em 10%, em 1979. No entanto, ela mantém a rigidez na aplicação dos recursos.
- A Emenda de 1980 também aumenta gradualmente o percentual destinado ao FPM, que culminaria em 1984 em 11%. Ela exclui a maioria dos condicionantes para a entrega de recursos, permanecendo apenas o recolhimento de impostos federais e a liquidação de dívidas para com a União.
- A Emenda de 1983, apenas aumenta os percentuais de participação para 13,5% em 1984 e 16% em 1985.
- Por fim, a Emenda de 85 aumenta a participação do Fundo para 17%, mantém os condicionantes de recolhimento de impostos federais e de liquidação de dívidas para com a União; e, vincula 6% dos recursos do FPM a programas de saúde.

A Constituição de 1988 acentua a tendência de aumento gradual da participação dos Fundos no IR e no IPI. A participação do FPM se inicia em 20%, aumenta 0,5% ao ano, chegando a 22,5% em 1993. Mantém os critérios de rateio anteriores até que uma lei complementar estabeleça novos critérios. Esses novos critérios devem ter como objetivo promover o equilíbrio sócio-econômico entre Municípios. Essa Lei Complementar nunca foi editada, os critérios de rateio, em sua essência, permanecem os mesmos do Código Tributário Nacional de 1966.

É de extrema relevância o artigo 160 da CF/88, pois, como pode ser observado, ele veda a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos, salvo para o pagamento de dívidas para com a União. Enfim, é constitucionalmente vedada a vinculação dos recursos do FPM.

“Seção VI

Da Repartição das Receitas Tributárias

(...)

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;

II -(...)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

(...)

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. Essa vedação não impede a União de condicionar a entrega de recursos ao pagamento de seus créditos.

Art. 161. Cabe à lei complementar:

(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

(...)

Disposições Transitórias

(...)

Art. 34. (...)

(...)

§ 2º O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações:

I - a partir da promulgação da Constituição, os percentuais serão, respectivamente, de dezoito por cento e de vinte por cento, calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos referidos no art. 153, III e IV (renda e proventos de qualquer natureza e produtos industrializados); **mantidos os atuais critérios de rateio até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 161, II;**

(...)

III - o percentual relativo ao Fundo de Participação dos Municípios, a partir de 1989, inclusive, será elevado à razão de meio ponto percentual por exercício financeiro, até atingir o estabelecido no art. 159, I, b.”

Ainda, em relação à Constituição Federal, o seu artigo 212 determina que Estados (inclusive Distrito Federal) e Municípios devem aplicar pelo menos vinte e cinco por cento da receita de impostos (compreendida a proveniente de transferências de impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Em dezembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 determinou que, nos dez anos seguintes, dos 25% a serem aplicados em educação por Estados e Municípios, 60% devem ser reservados ao ensino fundamental presencial. Estes recursos estaduais e municipais, que correspondem a 15% das respectivas receitas de impostos e transferências de impostos de determinada Unidade da Federação são transferidos para um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A partilha dos recursos do FUNDEF entre o Estado e seus municípios é feita de acordo com o número de alunos em cada rede de ensino. Assim, Estados e Municípios registram como receitas próprias a totalidade de suas receitas de impostos e de participação no FPM e FPE. No entanto, o município pode perder parte desses recursos, no máximo 15% (em uma situação limite, no caso de não existir nenhuma escola de ensino fundamental municipal), para o FUNDEF ou receber mais recursos do Fundo, dependendo do número de alunos matriculados em cada rede de ensino.

Recentemente, pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o FUNDEF é transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), os recursos passam a ser destinados não apenas ao ensino fundamental mas para toda a educação básica presencial. O percentual de receitas de impostos e de transferências de impostos de Estado e Municípios a ser redistribuído pelo Fundo passa gradualmente, nos próximos três anos, de 15% para 20%. A Emenda também determina um valor mínimo que a própria União, a título de complementação, deve repassar para o FUNDEB.

A discussão dos critérios de distribuição e de aplicação dos recursos do FUNDEF ou FUNDEB ultrapassa o escopo desse trabalho. Cabe apenas ressaltar que de acordo com os critérios estabelecidos, o município pode perder parte de suas receitas próprias, aí incluídas as do FPM, devido à sistemática de distribuição de recursos do FUNDEF, atualmente, FUNDEB.

2.3 Normas Infraconstitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Como foi apresentado no item anterior, a Emenda nº 18 de 1965 criou o Fundo de Participação dos Municípios e estabeleceu suas regras básicas (destinação de 10% da arrecadação de IR e IPI ao FPM, vinculação de 50% dos recursos recebidos pelos municípios a despesas de capital e cálculo dos coeficientes individuais de participação dos

municípios pelo Tribunal de Contas da União). A Emenda também determinou que a regulamentação do Fundo deveria ser por Lei Complementar.

A regulamentação do FPM ocorreu em outubro de 1966 pela Lei nº 5.172 (Código Tributário Nacional, CTN) no capítulo III, intitulado "Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios". São nove artigos subdivididos em 5 seções: Constituição dos Fundos; Critério de Distribuição do Fundo de Participação dos Estados; Critério de Distribuição do Fundo de Participação dos Municípios; Cálculo e Pagamento das Quotas Estaduais e Municipais e Comprovação da Aplicação das Quotas Estaduais e Municipais.

No Código, além de serem reproduzidas as normas constitucionais, são estabelecidos os critérios de distribuição do FPM entre os municípios. São regulamentadas as formas de pagamento e fica estabelecido que o Tribunal de Contas da União poderá suspender o pagamento das cotas individuais nos casos de não comprovação ou não cumprimento da vinculação de 50% de recursos a despesas de capital.

O artigo 91, reproduzido a seguir, estabelece a forma de distribuição dos recursos entre os municípios, não havia distinção entre os municípios do interior e as capitais.

"Art. 91. A distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, a que se refere o artigo 86, far-se-á atribuindo, a cada Município, um coeficiente individual de participação, estabelecido da seguinte forma:

Categoria do Município segundo seu número de habitantes:	COEFICIENTE
I - até 10.000, para cada 2.000 ou fração excedente	0,2
II - acima de 10.000 até 30.000:	
a) pelos primeiros 10.000	1,0
b) para cada 4.000 ou fração excedente, mais	0,2
III - acima de 30.000 até 60.000:	
a) pelos primeiros 30.000	2,0
b) para cada 6.000 ou fração excedente, mais	0,2
IV - acima de 60.000 até 100.000:	
a) pelos primeiros 60.000	3,0
b) para cada 8.000 ou fração excedente, mais	0,2
V - acima de 100.000	4,0"

Os parágrafos deste artigo 91 estabelecem que haverá uma revisão geral dos coeficientes de participação dos municípios a cada cinco anos. Nos anos intermediários, os coeficientes dos municípios que sofreram desmembramento (ou fusão) são repartidos (ou somados). Nos anos em que houver censo demográfico, os limites das faixas de número de habitantes serão reajustados.

Em 1967 o Ato Complementar nº 35 subdividiu os recursos do FPM em dois grupos, 10% para as capitais e 90% para os demais municípios. Os critérios de divisão dos recursos entre os municípios das capitais são semelhantes àqueles estabelecidos, no CTN, para a distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Para os municípios do interior, são mantidos os critérios anteriores.

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 30, do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, resolve baixar o seguinte Ato Complementar:

Art. 1º O art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos:

I - 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados;

II - 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País.

§ 1º A parcela de que trata o inciso I será distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município em relação à do conjunto das Capitais:	Fator
Até 2%	2
Mais de 2% até 5%:	
Pelos primeiros 2%	2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais.....	0,5
Mais de 5%	5

b) Fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no art. 90."

A seguir é reproduzido o artigo do CTN citado no Ato Complementar:

"Art. 90. O fator representativo do inverso da renda per capita, a que se refere o inciso II do artigo 88, será estabelecido da seguinte forma:

Inverso do índice relativo à renda per capita da entidade participante:	FATOR
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 0,220	2,5

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, determina-se o índice relativo à renda per capita de cada entidade participante, tomando-se como 100 (cem) a renda per capita média do País."

O fator população beneficia municípios pequenos, pois o coeficiente mínimo é 2 e o máximo é 5, assim todos os municípios que têm população superior a 5% do conjunto das populações das capitais têm o mesmo fator população, mesmo se, por exemplo, sua população corresponder a metade da população das capitais.

O fator representativo do inverso da renda per capita beneficia municípios de Estados mais pobres. No limite superior, municípios de Estados muito ricos, com renda per capita estadual igual ou superior a 2,22 vezes à média nacional, têm o fator representativo do inverso da renda per capita igual a 0,4. Assim, seu coeficiente de participação será aquele determinado pelo produto de seu fator população e 0,4. No limite inferior, municípios de estados muito pobres, com renda per capita inferior ou igual a 0,45 da média nacional, têm o fator representativo do inverso da renda per capita igual a 2,5. Assim, seu coeficiente de participação será aquele determinado pelo produto de seu fator população e 2,5. Municípios de Estados com renda per capita próxima à média nacional têm o fator representativo do inverso da renda per capita unitário.

Em 13 de dezembro de 1968, decretado o Ato Institucional nº 5, o Congresso Nacional é posto em recesso (Ato Complementar nº 38). O Ato Complementar nº 39 restringe os direitos políticos e o de nº 40, de 30 de dezembro de 1968, altera o sistema tributário estabelecido pela Constituição de 1967.

De fato, em relação ao FPM, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 é praticamente uma cópia literal do estabelecido no Ato Complementar nº40¹², destacando-se: a redução da participação FPM a 5% da arrecadação de IR e IPI; a criação do Fundo Especial; a aplicação os recursos dos Fundos apenas em programas considerados prioritários pelo Governo Federal, absorção de encargos executivos da União e o fato de que a aplicação dos recursos deverá ser regulada por Lei Federal.

Em setembro de 1969 é emitida a Lei Federal para a aplicação dos recursos do Fundo, o Decreto-Lei nº 835, pelo qual os ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar estabelecem novas regras para a aplicação dos recursos do FPM, deixando patente a perda de autonomia dos municípios quanto à aplicação destes recursos:

“Art. 1º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, do Fundo de Participação dos Municípios e do Fundo Especial, a que

¹² "Art. 26 - Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 22, nºs IV e V, a União distribuirá doze por cento na forma seguinte:

I - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

II - cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

III - dois por cento ao Fundo Especial a que se refere o § 3º deste artigo.

§ 1º - A aplicação dos Fundos previstos nos incisos I e II deste artigo será regulada por lei federal, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, condicionando-se a entrega das cotas:

a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas, pelo Poder Executivo federal;

b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea a;

c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União;

d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusiva em decorrência de prestação de garantia."

se refere o artigo 26 da Constituição, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, ratificado pelo Ato Institucional nº 6, de 1º de fevereiro de 1969, serão obrigatoriamente aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com as diretrizes e prioridades dos planos e programas do Governo Federal, e, em especial, a partir de 1972, dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, respeitadas as condições regionais e locais.

Art. 2º Os programas de aplicação dos recursos dos Fundos referidos no artigo 1º serão elaborados de acordo com os critérios, normas e instruções que forem estabelecidos pelo Poder Executivo.

§ 1º As normas a que se refere este artigo visarão à progressiva implantação, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, do sistema de planos de desenvolvimento e de orçamentos plurianuais de investimentos.

§ 2º No estabelecimento de exigências para a formulação dos programas de aplicação, atentar-se-á para o nível de renda e as condições específicas da situação administrativo-institucional dos diferentes Estados e Municípios.

Art. 3º A partir de 1970, o Poder Executivo estabelecerá prazos de apresentação e aprovação dos programas de aplicação, de modo a assegurar, na medida do possível, a automaticidade da entrega dos recursos dos Fundos citados, a contar do início de cada exercício.

Art. 4º Para os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e do Fundo de Participação dos Municípios, o Poder Executivo estabelecerá percentagens mínimas de aplicação em despesas de capital, assim como em áreas prioritárias do Plano Nacional de Desenvolvimento, visando ao aumento de produtividade dos dispêndios públicos e à redução das despesas de custeio da administração, atendidas as condições regionais e locais.

Art. 5º A regulamentação dos Fundos referidos no artigo 1º estabelecerá a forma e a graduação a serem estabelecidos na vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como na transferência efetiva de encargos executivos da União para as aludidas entidades.

Art. 6º A apreciação, revisão e aprovação dos programas de aplicação dos Municípios, será efetuada pelo Poder Executivo Federal, diretamente, através do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, ou indiretamente, através da utilização de órgãos e mecanismos de natureza estadual ou regional, obedecidas as normas que estabelecer.

O Decreto nº 77.565, de maio de 1976, regulamenta as novas regras para aplicação dos recursos do FPM, estabelecidas pelo Decreto-Lei 835/69. Nele, além de serem determinados percentuais de aplicação dos recursos do Fundo em despesas de capital, são estabelecidos percentuais para aplicação em algumas despesas, como o Programa de Ensino de Primeiro Grau. Fica regulamentado que a aprovação prévia dos programas municipais de aplicação dos recursos do FPM será realizada pelo respectivo Governo Estadual segundo as normas da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, para municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou com população superior a 25.000 habitantes, esta aprovação tem de ser ratificada pela própria Secretaria da Presidência.

"Art. 1º Na elaboração, a partir do exercício de 1976, inclusive, dos programas de aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios -

FPM, deverão ser observadas as diretrizes e prioridades dos planos nacionais de desenvolvimento e as disposições deste Decreto.

(...)

Art. 3º Dos recursos correspondente às quotas do FPM, será destinado a despesas de capital o mínimo de:

I - 50% (cinquenta por cento), quando a receita própria do Município, no exercício financeiro de 1974, houver sido igual ou superior a Cr\$20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros);

II - 30% (trinta por cento), quando a receita própria do Município, no exercício financeiro de 1974 houver sido inferior a Cr\$20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros).

§ 1º Para os efeitos deste artigo, entende-se como receita própria aquela realizada pela Administração Direta, inclusive a decorrente da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria, excluídas as transferências federais e estaduais, bem como as operações de crédito.

§ 2º A Secretaria de Planejamento atualizará o valor da receita própria a que se referem os itens I e II deste artigo para os anos seguintes.

(...)

Art. 5º Dos recursos do FPM, deverá ser destinado o mínimo de:

I - 20% (vinte por cento), ao Programa de Ensino de Primeiro Grau;

II - 10% (dez por cento), à Função Saúde e Saneamento;

III - 20% (vinte por cento), pelos Municípios das Capitais integrantes das Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar a projetos integrantes de planejamento da Região Metropolitana, e aprovados pelo seu Conselho Deliberativo;

IV - 10% (dez por cento), pelos demais Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, na forma do item anterior;

V - 2% (dois por cento), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, nos termos da Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970.

(...)

Art. 7º Os programas de aplicação para o exercício financeiro seguinte, dos recursos de que trata este Decreto, deverão ser encaminhados, até o dia 30 de setembro de cada ano:

(...)

II - ao Governo do respectivo Estado, os dos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, bem como os dos demais Municípios com população superior a 25.000 habitantes, cabendo ao Governo Estadual, com base em critérios a serem fixados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a análise, aprovação e encaminhamento desses programas à mesma Secretaria, até o dia 30 de novembro de cada no, para efeito de sua ratificação;

III - ao Governo do respectivo Estado, os dos Municípios com população igual ou inferior a 25.000 habitantes, exclusive os que integram as Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, cabendo ao Governo Estadual a análise e aprovação desses programas, segundo normas da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

(...)

Art. 9º A liberação das quotas dos Fundos de que trata este Decreto se processará da seguinte forma:

I - para os Estados, Distrito Federal, Território e Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, bem como para os demais Municípios com população superior a 25.000 habitantes, a liberação ficará condicionada à aprovação, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, dos programas de aplicação apresentados;

II - para os Municípios com população igual ou inferior a 25.000 habitantes, exclusive os que integram as Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, a liberação será automática, para posterior comprovação do suprimento das disposições deste Decreto e das demais normas constitucionais e legais.”

Em julho de 1978 o Decreto nº 81.967 altera as área de aplicação dos recursos do FPM, os 20% que deveriam ser aplicados em Programa de Ensino de Primeiro Grau passam a poder ser aplicados em uma série de títulos da Função Educação e Cultura.

Esses dois Decretos são revogados, em 1979, pelo Decreto nº 83.556 que ameniza as vinculações anteriores e determina a ratificação prévia da aprovação estadual dos programas municipais pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, apenas para municípios pertencentes a regiões metropolitanas ou com população superior a 100.000 habitantes.

"Art. 1º - Na elaboração, a partir do exercício de 1979, inclusive, dos programas de aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios - FPE, do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e do Fundo Especial - FE, deverão ser observadas as diretrizes e prioridades definidas nos planos e programas do Governo Federal, respeitadas as condições regionais e locais e as disposições deste Decreto.
(...)

Art. 5º - Dos recursos do FPM deverá ser destinado o mínimo de:

I - 20% (vinte por cento) à função Educação e Cultura, prioritariamente ao Ensino do 1º e 2º Graus; e

II - 2% (dois por cento) ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, nos termos da Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970.

Art. 6º - Os programas de aplicação, para o exercício financeiro seguinte, dos recursos de que trata este Decreto, deverão ser encaminhados até o dia 30 de setembro de cada ano:

(...)

II - ao Governo do respectivo Estado ou Território, os dos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, bem como os dos de mais Municípios com população superior a 100.000 habitantes, cabendo ao Governo Estadual ou do Território, com base em critérios a serem fixados pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a análise, aprovação e encaminhamento desses programas à mesma Secretaria, até o dia 30 de novembro de cada ano, para efeito de sua ratificação;

III - ao Governo do respectivo Estado ou Território, os dos Municípios com população igual ou inferior a 100.000 mil habitantes, exclusive os que integram as Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, cabendo ao Governo Estadual ou do Território a análise e aprovação desses programas, segundo normas baixadas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

(...)

Art. 8º - A liberação das quotas dos Fundos de que trata este Decreto processar-se-á da seguinte forma:

I - para os Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, bem como para os demais Municípios com população superior a 100.000 habitantes, a liberação ficará condicionada à ratificação, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, dos programas de aplicação apresentados;

II - para os Municípios com população igual ou inferior a 100.000 habitantes, exclusive os que integram as Regiões Metropolitanas estabelecidas por Lei Complementar, a liberação será automática, para posterior comprovação do cumprimento das disposições deste Decreto e das demais normas legais pertinentes.

(...)

Art. 9º - Poderá ser suspensa a liberação das quotas dos Fundos de que trata este Decreto, nos casos de inobservância dos prazos de entrega dos programas de aplicação ou de não aprovação destes, na forma prescrita pelas normas complementares a este Decreto.”

Este Decreto foi formalmente revogado pelo Decreto datado 25/04/1991, sem número.

Com a Emenda Constitucional Nº 17, de 1980, é excluída a série de condicionantes para a entrega de recursos, permanecendo apenas o recolhimento de impostos federais e a liquidação de dívidas.

Em 1981, o Decreto Lei nº 1.881, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 19, de 1982, cria o Fundo de Reserva para municípios maiores (reservando-lhes 3,6% dos recursos do FPM) e altera as faixas populacionais do FPM interior.

" Art. 1º Os §§ 2º e 4º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 91

.....

§ 2º - A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no artigo 3º do Decreto-lei que estabelece a redação deste parágrafo, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte:

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes Coeficiente

a) Até 16.980

Pelos primeiros 10.188 0,6

Para cada 3.396, ou fração excedente, mais 0,2

b) Acima de 16.980 até 50.940

Pelos primeiros 16.980 1,0

Para cada 6.792 ou fração excedente, mais 0,2

c) Acima de 50.940 até 101.880

Pelos primeiros 50.940 2,0

Para cada 10.188 ou fração excedente, mais 0,2

d) Acima de 101.880 até 156.216

Pelos primeiros 101.880 3,0

Para cada 13.584 ou fração excedente, mais 0,2

e) Acima de 156.216 4,0

(...)

§ 4º - Os limites das faixas de número de habitantes previstos no caput deste artigo serão reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do País, estabelecendo-se novos limites na proporção do aumento percentual daquela população, tendo por referência o recenseamento imediatamente anterior".

Art. 2º - Fica criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, destinada, exclusivamente, nos Municípios que se enquadrem no coeficiente individual de participação 4,0 (quatro), conforme definido no artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação alterada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único - Os Municípios que participarem dos recursos da Reserva ora criada não sofrerão prejuízo quanto ao recebimento da parcela prevista no § 2º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 3º - A Reserva referida no artigo anterior será constituída por 4,0% (quatro por cento) dos recursos resultantes do disposto no item II do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único A sua distribuição será proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

a) fator representativo da população, assim estabelecido:

Percentual da População de cada Município beneficiário em relação à do conjunto	FATOR
Até 2%	2
Mais de 2% até 5%	
Pelos primeiros 2%	2
Cada 0,5% ou fração excedente, mais	0,5
Mais de 5%	5

b) fator representativo do inverso da renda "per capita" do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no artigo 90 da Lei nº 5.172, de 25 de fevereiro de 1966."

Em relação aos municípios menores do interior as novas faixas de número de habitantes são muito benéficas, pois as três faixas iniciais (0,2; 0,4 e 0,6) foram transformadas em uma única com o coeficiente de 0,6.

A Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988. E, como ficou vedada a qualquer restrição ao emprego dos recursos dos Fundos e o percentual de IPI e IR destinado ao FPM aumenta significativamente (22,5%), as normas posteriores são eminentemente concentradas nos critérios de distribuição dos Fundos.

Ainda em 1988, a Lei Complementar nº 59 estabelece que a revisão geral dos coeficientes individuais de participação no FPM não será mais quinquenal, como o era desde a sua criação, em 1966, mas anual baseada nos dados populacionais do IBGE.

“Art. 1º O § 3º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação estabelecida pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 91

...

§ 3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE."

Em dezembro de 1989, a Lei Complementar nº 62, estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação. Em relação ao FPM as mudanças são significativas, cabendo destacar os seguintes artigos:

"Art. 3º Ficam mantidos, até o exercício de 1991, inclusive, os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Parágrafo único. A lei estabelecerá os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, a vigorarem a partir de 1992, com base na apuração do Censo de 1990.

(...)

Art. 5º O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos Fundos de Participação e acompanhará, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que lhes dão origem.

Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

(...)

Art. 7º A União, através do Ministério da Fazenda, e o Tribunal de Contas da União baixarão, nas suas respectivas áreas de competência, as normas e instrução complementares necessárias ao pleno cumprimento do disposto nesta Lei Complementar."

O art. 3º e o parágrafo único do art. 5º são logicamente inconsistentes, ou seja, não é possível manter os critérios de distribuição do FPM e, ao mesmo tempo, garantir que, no caso da criação de novos municípios, somente os municípios do próprio estado tenham sua participação reduzida. Isto porque o critério básico de distribuição do FPM interior (86,4% dos recursos do Fundo) era o de que um município com população situada em determinada faixa populacional recebia exatamente o mesmo de FPM que qualquer outro município do país que tivesse sua população situada nessa mesma faixa. Assim, não possível garantir esse critério e, ao mesmo tempo, impedir que a criação de um município em determinado Estado repercuta na cota dos municípios de outros Estados. Quando se satisfaz esta última condição, automaticamente, está se quebrando a primeira regra, pois municípios do Estado onde foi criado um novo município passarão a receber menos do que municípios de mesma população de Estados onde não houve a criação de novos municípios.

Tabela 1
 Números de Municípios - Brasil, Regiões e Estados
 1985-2001

Anos	1985	1991	1995	2000	2001
Acre	12	12	22	22	22
Amazonas	59	62	62	62	62
Amapá	5	9	15	16	16
Pará	87	105	128	143	143
Rondônia	15	23	40	52	52
Roraima	8	8	8	15	15
Tocantins	-	79	123	139	139
R.Norte	186	298	398	449	449
Alagoas	96	97	100	101	102
Bahia	336	415	415	415	417
Ceará	142	178	184	184	184
Maranhão	132	136	136	217	217
Paraíba	171	171	171	223	223
Pernambuco	168	168	177	185	185
Piauí	115	118	148	221	222
Rio Grande do Norte	151	152	152	166	167
Sergipe	74	74	75	75	75
R.Nordeste	1.385	1.509	1.558	1.787	1.792
Espírito Santo	58	67	71	77	78
Minas Gerais	722	723	756	853	853
Rio de Janeiro	64	70	81	91	92
São Paulo	572	572	625	645	645
R.Sudeste	1.416	1.432	1.533	1.666	1.668
Paraná	310	323	371	399	399
Rio Grande do Sul	244	333	427	467	496
Santa Catarina	199	217	260	293	293
R.Sul	753	873	1.058	1.159	1.188
Distrito Federal	1	1	1	1	1
Goiás	244	211	232	242	246
Mato Grosso do Sul	64	72	77	77	77
Mato Grosso	58	95	117	126	139
R.Centro-Oeste	367	379	427	446	463
Brasil	4.107	4.491	4.974	5.507	5.560

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Para satisfazer a segunda condição - a criação de novos municípios repercutindo apenas no próprio Estado - poder-se-ia congelar a participação do Estado onde foi criado o município e deixar que o critério populacional vigesse entre os Estados que não criaram municípios ou simplesmente fixar a participação de cada Estado no FPM. No entanto, fixar apenas a participação daqueles que não criaram municípios não tinha muito sentido, pois, como demonstra a Tabela 1, entre 1985 e 1995 foram criados 867 municípios, aumentando em 21% o número de municípios do país. Neste período, só não houve criação de municípios na Paraíba e em Rondônia.

Tabela 2
PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO TOTAL DO FPM INTERIOR A DISTRIBUIR,
POPULAÇÃO E NÚMERO DE MUNICÍPIOS

Estados	Percentuais		
	Resolução nº242/90	Municípios do Interior - 1991	População Interior - 1991
Acre	0,26	0,25	0,20
Amazonas	1,25	1,37	0,98
Amapá	0,14	0,18	0,10
Pará	3,29	2,33	3,32
Rondônia	0,75	0,49	0,76
Roraima	0,09	0,16	0,07
Tocantins	1,30	1,75	0,80
R.Norte	7,07	6,52	6,23
Alagoas	2,09	2,15	1,69
Bahia	9,27	9,27	8,79
Ceará	4,59	3,97	4,13
Maranhão	3,97	3,02	3,80
Paraíba	3,19	3,81	2,43
Pernambuco	4,80	3,74	5,23
Piauí	2,40	2,62	1,78
Rio Grande do Norte	2,43	3,38	1,62
Sergipe	1,33	1,64	0,98
R.Nordeste	34,07	33,60	30,43
Espírito Santo	1,76	1,48	2,10
Minas Gerais	14,18	16,17	12,31
Rio de Janeiro	2,74	1,55	6,57
São Paulo	14,26	12,79	19,69
R.Sudeste	32,94	31,99	40,67
Paraná	7,29	7,21	6,40
Rio Grande do Sul	7,30	7,44	7,06
Santa Catarina	4,20	4,84	3,85
R.Sul	18,79	19,49	17,31
Goiás	3,73	4,70	2,78
Mato Grosso do Sul	1,50	1,59	1,13
Mato Grosso	1,89	2,11	1,46
R.Centro-Oeste	7,13	8,40	5,36
Brasil	100,00	100,00	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Assim, nesse contexto de significativa criação de novos municípios e buscando satisfazer as determinações da Lei Complementar, o Tribunal de Contas da União, consoante com o art. 7º, que lhe dá competência de editar normas complementares, cinco dias depois da publicação da Lei, pela Resolução nº242/90, fixa a participação de cada Estado no conjunto dos recursos do FPM.

Como demonstram os dados da Tabela 2, os valores estipulados pelo Tribunal de Contas da União guardam uma razoável correspondência com a distribuição da população do interior pelos Estados em 1991. No entanto, em 65% dos estados, a correspondência é

ainda mais próxima ao número de municípios do interior por Estado. O que corresponde à própria lógica do FPM - Interior, que privilegia os municípios menores.

Esse congelamento dos percentuais por Estado garante que a criação de novos municípios repercute somente nos coeficientes dos municípios do Estado onde foi criado o município. No entanto, esse critério não colabora para "promover o equilíbrio sócio-econômico entre Municípios" conforme determina a Constituição.

A partir 1992, de acordo com a Lei Complementar nº 62, deveriam vigorar novos critérios de rateio do FPM com base na apuração no censo de 1990. No entanto, a Lei Complementar nº 71, que é de setembro de 92, prorroga os critérios anteriores até a emissão de nova lei.

“Art. 1º O art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Ficam mantidos os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios até que lei específica sobre eles disponha, com base no resultado do Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE”.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1992.”

Para o exercício de 1993, mais uma vez, pela Lei Complementar nº 72, que é de 29 de janeiro desse mesmo ano, são mantidos os critérios de distribuição do Decreto-Lei 1881:

“Art. 1º São prorrogados os efeitos da Lei Complementar nº 71, de 3 de setembro de 1992, até 31 de dezembro de 1993, mantendo-se a tabela de coeficientes, de acordo com a faixa de habitantes de que trata o art. 1º Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1993.”

No entanto, mesmo mantidos os critérios de distribuição estabelecidos em 1981 e contidos no limite dos estados as repercussões da criação de novos municípios, com a migração da população de pequenos municípios para municípios de médio porte, atestada pelo Censo de 1991, houve uma redução dos coeficientes de participação dos municípios de menor porte. Como reação a este fato, em março é sancionada a Lei Complementar nº 74 congelando os coeficientes individuais de participação nos valores de 1992, salvo nos casos de fracionamento e criação de novos municípios. Para estes últimos os coeficientes de participação serão estabelecidos de acordo com as faixas populacionais atualizadas pelo censo de 1991.

“Art. 1º Ficam mantidos os coeficientes de participação dos Municípios fixados para o exercício de 1992, revisando-se os daqueles que cederam população para novas unidades municipais criadas em 1993.

Parágrafo único. O Censo de 1991, realizado pela Fundação IBGE, será utilizado para fixação dos coeficientes de distribuição dos Municípios criados e instalados em 1993.

Art. 2º Esta lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.”

De acordo com essa legislação, aliada às próprias interpretações do Tribunal de Contas da União, passam a vigorar regras diferentes, não só entre Estados, mas dentro do próprio Estado conforme a data de instalação do município ou conforme a cessão de

população para outro município. Em dezembro de 1997, é editada a Lei Complementar nº 91 que procura, num período de cinco anos, padronizar os critérios de distribuição do FPM - Interior.

Art. 1º Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Ficam mantidos, a partir do exercício de 1998, os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM atribuídos em 1997 aos Municípios que apresentarem redução de seus coeficientes pela aplicação do disposto no caput deste artigo.

Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, na forma do que dispõe o § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º O redutor financeiro a que se refere o caput deste artigo será de:

I - vinte por cento no exercício de 1999;

II - quarenta por cento no exercício de 2000;

III - sessenta por cento no exercício de 2001;

IV - oitenta por cento no exercício de 2002.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2003, os Municípios a que se refere o § 2º do art. 1º desta Lei Complementar terão seus coeficientes individuais no Fundo de Participação dos Municípios - FPM fixados em conformidade com o que dispõe o caput do artigo anterior.

Art. 3º Os Municípios que se enquadrarem no coeficiente três inteiros e oito décimos passam, a partir de 1º de janeiro de 1999, a participar da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º Aos Municípios que se enquadrarem nos coeficientes três inteiros e oito décimos e quatro no Fundo de Participação dos Municípios - FPM será atribuído coeficiente de participação conforme estabelecido no parágrafo único do art. 3º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 2º Aplica-se aos Municípios participantes da Reserva de que trata o caput deste artigo o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 4º Aos Municípios das Capitais dos Estados, inclusive a Capital Federal, será atribuído coeficiente individual de participação conforme estabelecido no § 1º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Parágrafo único. Aplica-se aos Municípios de que trata o caput o disposto no § 2º do art. 1º e no art. 2º desta Lei Complementar.

Art. 5º Compete à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apurar a renda per capita para os efeitos desta Lei Complementar.

Art. 6º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 1998.

São pontos a serem destacados na Lei Complementar nº 91:

1. ela estabelece como critério geral a determinação dos coeficientes conforme as faixas populacionais estabelecidas em 1981 e determina a revisão anual destes coeficientes.
2. caso o coeficiente estabelecido de acordo com esse critério geral seja inferior ao coeficiente do exercício de 1997, fica, então, mantido o coeficiente de 1997 para o exercício seguinte. Sendo que a diferença entre o coeficiente de 1997 e o do exercício (calculada conforme o critério geral) vai sendo gradativamente reduzida, de forma que a partir de 2003 vigoraria apenas o critério geral para todos os municípios. A parcela de redução é redistribuída entre os municípios cujo coeficiente de participação é igual ou superior ao de 1997.
3. há uma redução do coeficiente necessário para que os municípios participem da Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (composta de 3,6% dos recursos do FPM distribuída entre municípios grandes do interior) de 4 para 3,8.
4. é mantido para as capitais e para os recursos da reserva os critérios de distribuição conforme a população e inverso da renda per capita. Também para essas duas categorias é aplicada a sistemática do redutor.

Em março de 2001, uma nova Lei Complementar, nº 106, posterga o cronograma de ajuste dos coeficientes, a redução prevista de 70% para o ano de publicação da Lei retorna a 30% e a cada ano é aumentada em 10 pontos percentuais, de modo que o critério geral só vigoraria completamente para o exercício de 2008.

Art. 1º Os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º

§ 1º

.....

II - (VETADO)

III - trinta pontos percentuais no exercício financeiro de 2001; (NR)

IV - quarenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2002; (NR)

V - cinquenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2003;

VI - sessenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2004;

VII - setenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2005;

VIII - oitenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2006;

IX - noventa pontos percentuais no exercício financeiro de 2007.

Do estudo da legislação posterior a 1988, pode-se verificar que os conflitos do FPM se concentraram nos critérios de distribuição do Fundo, uma vez que foi vedada a vinculação dos recursos do FPM a qualquer tipo de despesa. No entanto, não foram editadas normas buscando a redução das desigualdades sociais e econômicas entre municípios conforme determinava a Constituição, o que houve foram pequenas alterações casuísticas do critério de rateio vigente desde 1981, devido essencialmente à mobilização de municípios que perderiam receita devido à migração populacional.

2.4 Conclusões da Análise da Legislação

Pela análise da legislação, pode-se verificar que, durante o período militar, o percentual do IR e do IPI destinado ao FPM variou conforme o momento político. Assim, em períodos mais autoritários, o percentual de recursos se reduzia, em períodos de “abertura política” o percentual aumentava. O mesmo fenômeno se verifica em relação à autonomia dos municípios para gastar os recursos do Fundo. Nos momentos mais autoritários, a aplicação dos recursos era estritamente estabelecida pelo Poder Executivo Federal, em momentos menos autoritários, a autonomia dos Municípios aumentava. No entanto, desde a criação do Fundo, essa autonomia nunca foi absoluta, havia pelo menos a obrigação de se gastar 50% dos recursos em despesas de capital. Com a redemocratização, a CF/88 aumentou significativamente o percentual de recursos destinado ao FPM e deu completa autonomia aos municípios na aplicação dos recursos.

Quanto aos critérios de rateio dos recursos do FPM entre municípios, no início não havia subdivisão entre municípios da capital e municípios do interior e também não havia a reserva para municípios maiores. Todos os recursos eram distribuídos entre os municípios do país, sem distinção de Estado de origem, conforme o enquadramento de sua população em faixas. Consequentemente os recursos recebidos pelo município não eram proporcionais a sua população (todos os municípios cuja população se enquadra dentro dos limites de uma determinada faixa têm o mesmo coeficiente de participação).

Da forma como foram desenhadas as faixas, os recursos per capita reduzem-se significativamente quando a população aumenta. Isto pode ser percebido pelo quadro abaixo que compara um município de população de 2 mil habitantes com um de 100 mil, enquanto a população é cinquenta vezes, o coeficiente de participação é apenas 20 vezes maior, logo os recursos per capita reduzem-se significativamente. No caso de um município de um milhão de habitantes, a população aumenta 500 vezes e o coeficiente continua aumentando 20, quando comparado com um município de dois mil habitantes.

Comparação entre Coeficientes de Participação dos
Municípios no FPM conforme o Código Tributário
Nacional

População do Município	100.000	2000
Coeficiente de Participação	4	0,2
Razão entre as Populações		50
Razão entre os Coeficientes		20

Essa sistemática tem como pressuposto que quanto menor o município mais necessidade ele tem de recursos do FPM. Deduz-se que essa necessidade dos recursos do FPM tem como causa a pequena receita própria, que, por sua vez, é consequência do pouco desenvolvimento. Enfim, a sistemática tem como ponto de partida que todo município pequeno é pobre. No capítulo, referente a análise dos recursos do FPM de 2005 comparados aos indicadores de desenvolvimento humano dos municípios verificaremos que a realidade é mais complexa.

Já em 1967, as capitais que, em geral, são bastante populosas, saem dessa sistemática de rateio, sendo-lhes reservado 10% dos recursos. No entanto, mais uma vez, da forma como foi estabelecido o rateio entre as capitais, verifica-se a supervalorização das capitais

de menor população. O coeficiente de participação é determinado pelo produto do fator população (que varia entre 2 e 5) e do fator inverso da renda per capita do Estado (que varia entre 0,4 e 2,5). Assim, um município muito grande, pode receber, no máximo, 2,5 vezes o que recebe um município pequeno de mesma renda per capita. Se sua renda per capita for alta e a do município pequeno baixa, seu coeficiente de participação será menor que o do pequeno, mesmo se tiver população bem maior. Atualmente, o coeficiente de participação do Município de São Paulo, que tem 11 milhões de habitantes, é inferior ao de Palmas, que possui 200 mil habitantes.

O Decreto-Lei de 1981 estabelece que o coeficiente de participação mínimo é de 0,6 para todo município com população até 10.088 habitantes, o que contempla parcela significativa dos municípios brasileiros¹³. Isso, privilegia mais uma vez os municípios menores, que antes de 1981 tinham coeficientes de 0,2 e 0,4. O Decreto também separa parte dos recursos do Fundo, 3,6%, para ser distribuída apenas entre os municípios maiores (municípios participantes da reserva), com população superior a 156 mil habitantes. Os critérios de rateio entre os municípios da reserva são os mesmos daqueles estabelecidos para os municípios da capital. Como as populações dos municípios da reserva são mais homogêneas, o decréscimo dos recursos per capita não é tão acentuado como no caso das capitais.

Após a Constituição, houve apenas pequenas alterações casuísticas do critério de rateio vigente desde 1981, devido essencialmente à mobilização de municípios que perderiam receita devido à migração populacional. Enfim, manteve-se toda a sistemática anterior pela qual os recursos do FPM per capita reduzem-se significativamente na medida em que a população aumenta.

Enfim, quanto aos critérios de rateio do FPM, pode-se concluir que a legislação é complexa e que seus princípios não estão explicitamente definidos. Na disputa política por recursos públicos, novas regras vão sendo adicionadas, reservas são constituídas para grupos específicos. Logo, os regulamentos do FPM não são racionais, não são sistêmicos, mas fruto do jogo político, do dia a dia da disputa por recursos públicos. Situação agravada após a Constituição de 1988, quando houve a edição de uma seqüência de Leis Complementares buscando impedir a perda de recursos que alguns municípios sofreriam devido à migração de suas populações ou devido à criação de novos municípios. Depois vieram outras leis buscando reverter, gradualmente, alguns dos privilégios criados.

¹³ Em 2005, 50% dos municípios brasileiros recebiam o coeficiente mínimo (0.6), salvo pequenos ajustes referentes aos resíduos.

3. ANÁLISE DOS RECURSOS DISTRIBUÍDOS EM 2005

3.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é, através de uma análise dos recursos recebidos pelos municípios brasileiros a título de FPM em 2005, verificar como o valor per capita dessas transferências se relaciona às condições sociais da população dos respectivos municípios.

No entanto, antes de se iniciar a análise propriamente dita, será apresentado um resumo dos critérios de rateio do FPM, tema abordado no capítulo referente à legislação.

3.2 Critérios de Rateio do Fundo de Participação dos Municípios

Os recursos do FPM são subdivididos em três grupos:

- FPM - Capitais corresponde a 10% do conjunto dos recursos do FPM. O rateio se realiza entre as capitais conforme a população e o inverso da renda per capita do respectivo Estado;

- FPM - Reserva corresponde a 3,6% do conjunto dos recursos do Fundo. Os valores são distribuídos entre os municípios que não são capital e que possuem mais que 142.633 habitantes. O rateio se realiza conforme a populações dos municípios participantes e o inverso da renda per capita do Estados a que pertencem os municípios; e,

- FPM - Interior corresponde a 86,4% dos recursos do FPM. Estes recursos são distribuídos para todos os municípios do interior simplesmente tendo como critério a população dos respectivos municípios. Os municípios da Reserva também participam do rateio dos recursos do FPM - Interior.

Além da subdivisão dos recursos nesses três grupos, cabe destacar os seguintes pontos:

- Os recursos do Fundo não são distribuídos linearmente conforme esses critérios. Nos três grupos verifica-se que o valor recebido pelo município não é proporcional a sua população. Por exemplo, no FPM - Interior, as populações dos respectivos municípios são enquadradas em faixas, que privilegiam municípios menores. A cada faixa corresponde um determinado coeficiente de participação que define a parcela de recursos que o município tem direito. O coeficiente de participação mínimo é de 0,6, com este mesmo coeficiente participam todos municípios que têm população inferior a 10.088 habitantes. Por outro lado, o coeficiente máximo é 4, com ele participam todos os municípios que têm população superior a 156.216 habitantes. Uma vez estabelecidos os coeficientes de participação de cada município, estes são somados e a participação de cada município será determinada pela relação entre o seu coeficiente individual e a soma dos coeficientes. Quando é criado um novo município os coeficientes individuais de todos os outros municípios permanecem os mesmos, no entanto, como o total dos coeficientes aumentou, a participação percentual de cada município reduz-se.

- A Lei Complementar nº 62 de 1989 estabeleceu que, a partir de 1990, as alterações dos percentuais de participação, em decorrência da criação de novos municípios, deveria se limitar àqueles municípios pertencentes ao Estado em que for criado o novo município. Até então, quando era criado um novo município, todos os outros municípios do país tinham sua participação percentual reduzida, devido ao aumento da soma dos

coeficientes. O Tribunal de Contas da União, para satisfazer o estipulado pela Lei, dividiu os recursos do FPM entre os Estados brasileiros. Para fixar a parte que caberia aos municípios de cada Estado, o Tribunal utilizou como parâmetro a soma dos coeficientes dos municípios de cada Estado vigente no final da década de 80. Ou seja, para satisfazer a Lei Complementar nº 62/89, o TCU foi obrigado a congelar o percentual que os municípios de cada Estado da Federação tinham do total de recursos do FPM.

- Por fim, outros pontos relevantes são o resíduo e o congelamento das faixas de população. Como a Legislação determinava que os limites das faixas de população deveriam ser atualizados a cada Censo e o Censo de 90, realizado apenas no ano seguinte, detectou uma migração da população de pequenos municípios para municípios médios houve uma seqüência de Leis Complementares buscando estancar a perda de recursos de municípios menores: LC 71/92, LC 72/93, LC 74/93. Essas leis congelaram os coeficientes e fixaram limites de faixas diferentes para municípios novos ou antigos. Enfim, se o sistema tinha alguma racionalidade, ela foi perdida pela legislação casuística pós Censo de 90. A Lei Complementar 91/97 tentou restabelecer critérios de distribuição válidos para todos os municípios. Ela também manteve, com prazo indeterminado, os limites das faixas populacionais estabelecidas no Decreto-Lei de 1981.

No entanto, o enquadramento de todos os municípios de acordo com um mesmo critério de distribuição foi estabelecido, pela LC 91/97, de forma escalonada. Ou seja, para 1998 foram mantidos os mesmos coeficientes de 1997; e, entre 1999 e 2002, os coeficientes de 1997 eram comparados àqueles determinados pelo critério padrão, se superior àquele estabelecido pelo critério padrão, o município permanecia, com uma parcela da diferença (80% em 1999, por exemplo), o restante (resíduo) era redistribuído entre os municípios do Estado que possuíam coeficientes de 1997 inferiores ou iguais ao padrão. Essa parcela ia se reduzindo de forma que em 2003 todos os municípios teriam sua participação estabelecida conforme o critério padrão. A Lei Complementar 106 de 2001 manteve a sistemática, mas ampliou o prazo de adequação até 2007. Ou seja, em 2008 não haverá mais resíduo a ser distribuído.

Para o ano de 2005, o resíduo é de 70%, ou seja, os municípios que apresentaram coeficiente de participação inferior ao de 1997 permaneceram com 30% da diferença. A sistemática é aplicada na distribuição dos recursos dos três tipos de FPM.

Assim, de acordo as regras descritas acima, para se distribuir os recursos do FPM entre os municípios do interior (exceto recursos da reserva), primeiro se repartem os recursos entre os conjuntos de municípios de cada Estado de acordo com a Resolução do TCU nº 242/90, então, no âmbito de cada Estado aplicam-se os coeficientes dos municípios, calculam-se os resíduos e estes são redistribuídos entre os municípios do próprio Estado.

Conseqüentemente, municípios com o mesmo coeficiente de participação (e mesmo, de mesma população) terão direito a frações diferentes dos recursos do Fundo, conforme a participação de seu Estado de origem no FPM - Interior. Nos Estados em que, nos últimos 15 anos, foram criados diversos municípios ou que apresentaram crescimento populacional significativo, o coeficiente de participação se desvalorizou.

A título de exemplo, em 2005, considerando-se: i) o total dos coeficientes de cada Estado; ii) a participação percentual estadual no conjunto dos recursos do FPM - Interior¹⁴; e, iii) que o FPM foi R\$ 31 bilhões, tem-se que o valor monetário do coeficiente unitário de participação variou de R\$ 4,75 milhões no Ceará a R\$ 1,92 milhões em Roraima.

Sérgio Prado¹⁵, ao analisar o FPM, chama atenção aos objetivos de sua criação:

"É muito importante ressaltar o pressuposto básico que orientou o FPM desde a sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. (...) Assim, o fundo teve sempre o caráter de um certo tipo de "renda mínima" fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades".

Os dados nos permitem concluir que a significativa criação de municípios após a Constituição, aliada a sucessivas Leis Complementares buscando a conservação da parcela de recursos do FPM de certos municípios e Estados, fizeram com que a alegada renda mínima para pequenos municípios variasse significativamente entre os municípios de diferentes Unidades da Federação. Por outro lado, de acordo com a Constituição Federal, os critérios de rateio do FPM devem ter como objetivo promover o equilíbrio sócio-econômico entre Municípios. Como mostraremos na análise a seguir, com os critérios atuais esse preceito constitucional não vem sendo cumprido. Há populações com alto nível de desenvolvimento humano que recebem mais recursos per capita do FPM do que populações com níveis de desenvolvimento humano bem inferiores.

3.3 Fontes dos Dados Apresentados

Neste capítulo busca-se analisar os critérios de rateio do FPM considerando os valores per capita, pois o município presta serviço a sua população, e os recursos necessários para se prestar tais serviços dependerão do tamanho de sua população.

Por exemplo, o menor município do país é Borá em São Paulo, que possui 818 habitantes, ele e o município de Tapiraí/SP com 10.025 habitantes receberam de acordo com as regras do FPM (ambos com coeficiente 0,6) o mesmo valor de FPM: R\$ 2.697.271,41. Portanto, o município de Borá teve para prestar serviços à sua população R\$ 3.298 per capita, enquanto o de Tapiraí R\$ 269.

Os valores recebidos a título de FPM foram obtidos no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional - STN¹⁶, na seção referente às transferências constitucionais. A população dos municípios utilizada para cálculo do FPM per capita foi a que serviu de base para o cálculo dos coeficientes do FPM de 2005.

Os coeficientes de participação de 2005 calculados pelo TCU, que definem a distribuição dos recursos do FPM pela STN, são baseados em estimativas do IBGE que têm

¹⁴Decisão Normativa-TCU N.º 63, de 15 de dezembro de 2004.

¹⁵ PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs). Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 65

¹⁶ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp, acessado em 19/05/2005.

como referência a distribuição da população em 01/07/2004. Constam nessa distribuição 5.563 municípios, incluindo as capitais.

Como parâmetro para se avaliar as condições sociais dos municípios foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M.

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH é um índice criado para se comparar as condições sociais dos diversos países. O IDH_M é uma adaptação do IDH que objetiva avaliar as condições de núcleos sociais menores. Ele envolve as mesmas dimensões do IDH: educação, longevidade e renda, mas alguns de seus indicadores são diferentes. Os dados de IDH-M apresentados nesse trabalho foram calculados a partir do censo de 2000. Constam informações de 5.506 municípios.

Os valores do IDH-M variam entre 0 (nenhum desenvolvimento humano) e 1 (desenvolvimento humano total). Municípios com IDH-M até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; e, com IDH-M maior que 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Os dados do IDH-M foram obtidos através do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que é um banco de dados eletrônico com informações sócio-econômicas dos municípios e estados brasileiros elaborado pela equipe brasileira do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD - Brasil) em colaboração com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro. O Atlas está disponível no sítio do PNUD¹⁷:

Para os 57 novos municípios, cujo IDH-M não estava disponível, foram repetidos os valores de seus municípios de origem (no caso de um município ser originário do desmembramento de mais de um município, considerou-se a média do IDH-M dos municípios). Entre esses novos municípios, 29 municípios são do Rio Grande do Sul e 15 do Mato Grosso.

No Gráfico 1 estão sintetizadas as principais informações obtidas nessas bases de dado, nele estão representados todos os municípios brasileiros, com suas respectivas populações, FPM per capita e IDH-M.

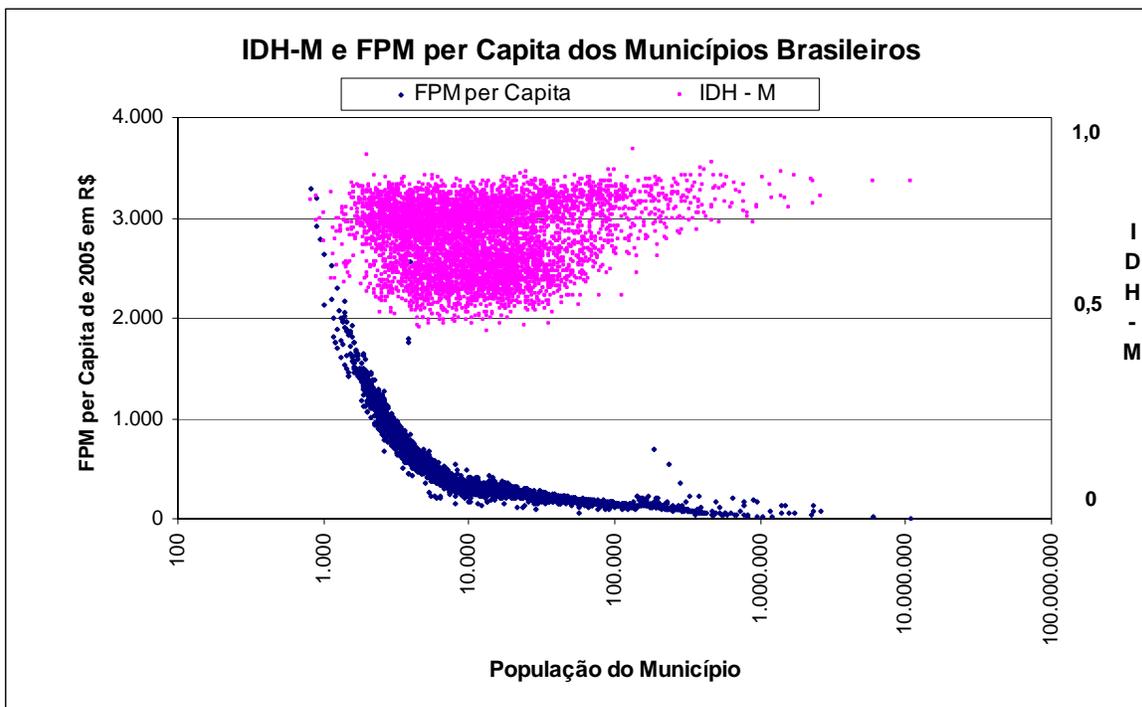
Através do Gráfico 1, no qual cada ponto corresponde a um município brasileiro, não havendo, portanto, nenhum tipo de agregação verifica-se claramente os seguintes fatos:

1. O FPM per capita reduz-se significativamente na medida em que aumenta a população do município.
2. A maior parte dos municípios brasileiros tem população inferior a 50 mil habitantes.
3. Nesses municípios de até 50.000 habitantes, a dispersão de IDH-M dentre os municípios de população semelhante é muito grande. Ou seja, encontra-se município de mesma população com IDH-M inferior a 0,5 (desenvolvimento humano baixo), entre 0,5 e 0,799 (desenvolvimento humano médio) e acima de 0,8 (desenvolvimento humano alto).

¹⁷ <http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>, acessado em 19/05/2007.

4. A partir de 50 mil habitantes a dispersão dos valores de IDH-M diminui. E, a partir de 100.000 , ela se reduz mais ainda, ficando clara a tendência, a partir deste ponto, de aumento do IDH-M conforme o aumento da população.

Gráfico 1



Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

3.4 Apresentação e Análise dos Dados

No Gráfico 1 foi apresentada a distribuição do FPM per capita entre os municípios brasileiros. No entanto, para se entender as regras que geraram a distribuição retratada, é preciso considerar, como foi relatado no item 2 deste capítulo, que a distribuição do FPM não se dá mesma maneira entre todos os municípios brasileiros, ela varia, dependendo do grupo, conforme: a população do município, o Estado de origem do Município, o fato de o município ser capital ou não, e a renda per capita do Estado.

Assim, de acordo com os critérios de distribuição do FPM, os municípios foram divididos em três grupos: Municípios do Interior que Não Participam da Reserva, Municípios do Interior que Participam da Reserva e Capitais. Como os critérios de distribuição relacionam-se ao Estado de origem e à população do município, os municípios participantes de cada grupo foram agrupados ora por Unidade da Federação, ora por tamanho de município. Nas duas formas de consolidação, são apresentados o valor médio do FPM per capita e do IDH-M referente a cada Unidade da Federação ou faixa populacional. Todas as médias calculadas foram ponderadas pela população dos respectivos municípios.

Uma vez que há uma grande dispersão tanto dos valores do FPM per capita como dos valores do IDH-M dos municípios (veja Gráfico 1) é fundamental que quantifiquemos tal dispersão. Quando a dispersão de uma grandeza é significativa, a mera análise da média tende mais a obscurecer a informação do que a revelá-la. Para quantificar as dispersões usamos o desvio padrão, σ , da distribuição:

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}{N}}, \quad (1)$$

onde \bar{x} é a média dos valores e N é o número de eventos. Essa é a forma mais usada pela estatística para medir a dispersão em conjunto de dados¹⁸.

3.4.1 Municípios Consolidados por Unidades da Federação

Neste subitem os municípios de cada grupo foram agregados por Unidade da Federação. No caso dos Municípios Não Participantes da Reserva, a participação de cada Unidade da Federação é fixa, apenas variam os percentuais de participação dentro de cada Estado. No entanto, esse percentual fixo não tem qualquer relação com as condições sócio-econômicas dos respectivos Estados, ele foi calculado pela mera soma dos percentuais dos municípios de cada Estado vigentes no final de década de 80, quando os percentuais de participação eram calculados de forma uniforme para todos os municípios do país. Quanto às Capitais e aos Municípios Participantes da Reserva, a renda per capita dos respectivos Estados é um dos dois fatores determinantes do rateio.

3.4.1.1 Municípios do Interior Não Participantes da Reserva Agregados por UF

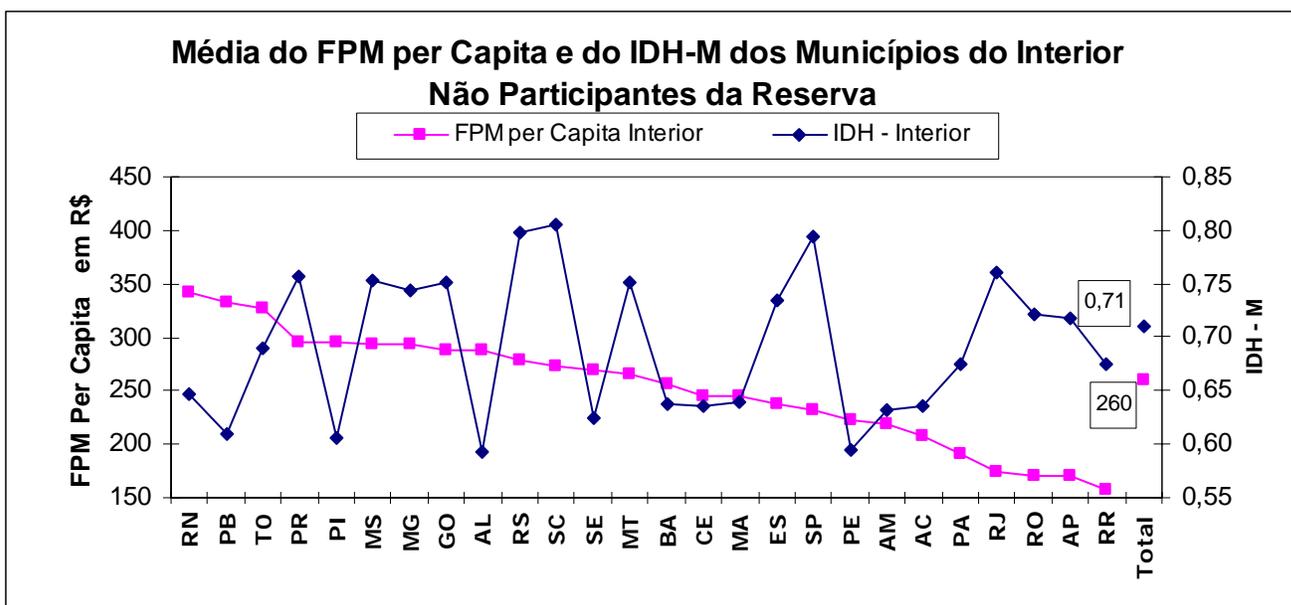
Os Municípios Não Participantes da Reserva são aqueles cuja população é inferior 142.633 habitantes. Como vimos inicialmente se atribui aos municípios de cada Estado um percentual fixo dos recursos, depois, entre esses municípios os recursos são distribuídos conforme as faixas de população estabelecidas pelo Decreto - Lei de 1981.

A Tabela 1 e o Gráfico 2 apresentam informações sobre a distribuição do FPM entre os municípios não participantes da reserva para o exercício de 2005. No Gráfico são mostradas a média do FPM per capita entre os municípios de cada Unidade da Federação e a média do IDH-M.

Pode-se dizer que o valor médio de FPM per capita varia consideravelmente entre os Estados da Federação, vai de R\$ 343 no Rio Grande do Norte a R\$ 158 em Roraima. Esses valores variam muito também entre os Estados de uma mesma macro-região (por exemplo, o valor médio recebido por municípios do Tocantins é mais do dobro daqueles recebidos por municípios de Roraima), salvo nas regiões Sul e Centro-Oeste, nas quais os valores recebidos são mais homogêneos. Por outro lado, os valores de IDH-M são muito próximos entre os Estados de uma mesma região (veja Tabela 1). Por fim, os valores recebidos de FPM per capita não têm a menor relação com o Índice de Desenvolvimento Municipal. Por exemplo, enquanto o Estado da Paraíba com IDH-M médio de 0,610 recebe R\$ 224 per capita, o do Maranhão, com IDH-M médio de 0,595; recebe R\$ 84.

¹⁸ SPIEGEL, 1993.

Gráfico 2



No entanto, consideremos que o ponto mais importante é a significativa dispersão entre os dados de FPM per capita em todos os Estados brasileiros. Essa dispersão está mostrada na Tabela 1, onde podemos verificar que o desvio padrão do FPM per capita é maior que 50% da média em 12 Estados e em nenhum Estado o desvio padrão é menor do que 28% do valor médio. A grande dispersão dos valores do FPM per capita mostra que o agrupamento dos municípios do interior não participantes da Reserva por Unidade da Federação não é uma boa forma de agrupar os municípios quando se trata de analisar a distribuição do FPM.

Fenômeno inverso pode ser verificado em relação ao IDH-M, em relação ao qual pode-se constatar desvios bem menores, demonstrando a existência de uma certa homogeneidade entre os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios de cada Estado.

De qualquer modo, ao se trabalhar com médias os valores extremos não são explicitados, como é o caso de 21 municípios do Norte e Nordeste que têm IDH-M inferior a 0,5 ou de Águas de São Pedro/SP que possui IDH-M superior a 0,9.

O Gráfico 3 apresenta a média, a média acrescida e reduzida do desvio padrão dos valores de FPM per capita dos municípios agregados por Unidade da Federação. O que é uma outra forma de demonstrar a significativa dispersão entre os valores de FPM per capita entre os municípios de um mesmo Estado.

Portanto, podemos concluir que a agregação dos dados por Unidade da Federação é consistente em relação ao IDH-M dos municípios. No entanto, o mesmo não se verifica quando se analisa a distribuição per capita do FPM.

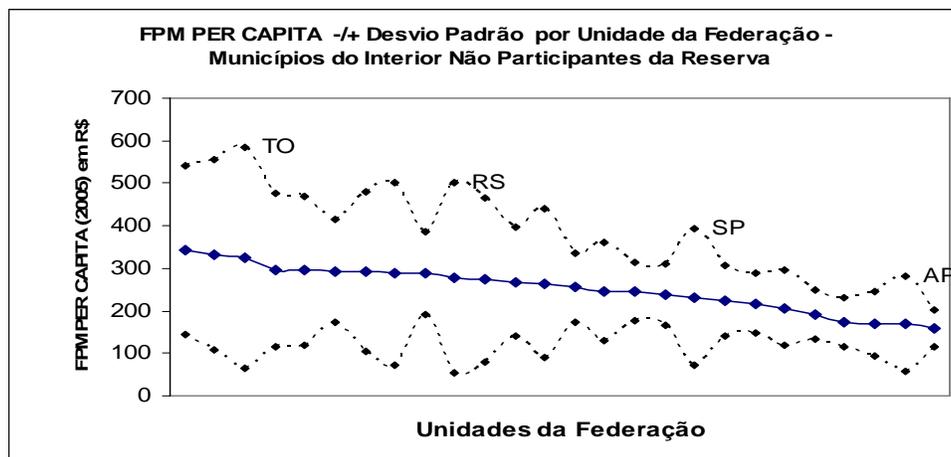
Tabela 1

Média e Desvio Padrão do FPM per Capita (2005) e IDH - M (2000) dos Municípios Brasileiros Não Participantes da Reserva por Unidade da Federação

Região	UF	FPM per Capita			IDH-M		
		Média (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	Desvio Padrão / Média (%)	Média	Desvio Padrão	Desvio Padrão / Média (%)
N	TO	326	260	80%	0,690	0,061	9%
	AM	218	69	32%	0,631	0,061	10%
	AC	207	89	43%	0,635	0,055	9%
	PA	191	59	31%	0,674	0,046	7%
	RO	171	76	44%	0,722	0,033	5%
	AP	171	113	66%	0,718	0,034	5%
	RR	158	44	28%	0,675	0,041	6%
NE	RN	343	197	57%	0,648	0,044	7%
	PB	332	224	68%	0,610	0,050	8%
	PI	295	175	59%	0,606	0,052	9%
	AL	287	98	34%	0,593	0,046	8%
	SE	268	127	47%	0,624	0,042	7%
	BA	255	82	32%	0,638	0,051	8%
	PE	245	115	47%	0,636	0,050	8%
	CE	244	68	28%	0,640	0,037	6%
CO	MA	223	84	38%	0,595	0,051	9%
	MS	294	120	41%	0,753	0,030	4%
	GO	287	216	75%	0,751	0,037	5%
S	MT	265	176	66%	0,751	0,040	5%
	PR	295	182	62%	0,756	0,040	5%
	RS	279	224	80%	0,797	0,032	4%
SE	SC	272	194	71%	0,805	0,033	4%
	MG	293	187	64%	0,745	0,059	8%
	ES	238	73	31%	0,735	0,033	5%
	SP	231	161	69%	0,795	0,029	4%
	RJ	174	58	33%	0,761	0,027	4%
Brasil		260	160	62%	0,710	0,085	12%

Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

Gráfico 3



3.4.1.2 Municípios do Interior Participantes da Reserva Agregados por UF

Como informado inicialmente, os Municípios do Interior Participantes da Reserva são aqueles cuja população é superior a 142.633 habitantes¹⁹. A Reserva é constituída por 3,6% dos recursos do Fundo. Esses recursos são rateados apenas entre os municípios do grupo, que têm seus coeficientes de participação calculados pelo produto do fator representativo da população (que varia de dois a cinco) e do fator representativo do inverso da renda per capita estadual (variando de 0,4 a 2). Assim, o valor máximo do coeficiente é 10 (município muito grande com renda per capita muito baixa) e o valor mínimo, 0,8 (município pequeno para os padrões da reserva, com renda per capita muito alta).

Dos estados da Região Norte, apenas o Pará possui município participante da Reserva, na Região Nordeste, apenas o Piauí não tem municípios que participam da Reserva, nas demais regiões, todos os Estados possuem municípios que participam da reserva.

O gráfico 4 e a Tabela 2 apresentam a média do IDH-M e o FPM per capita dos municípios do interior participantes da Reserva agrupados por Unidade da Federação. Após a abreviatura da Unidade da Federação, entre parêntesis consta o número de municípios que participam da reserva no respectivo Estado.

Tabela 2

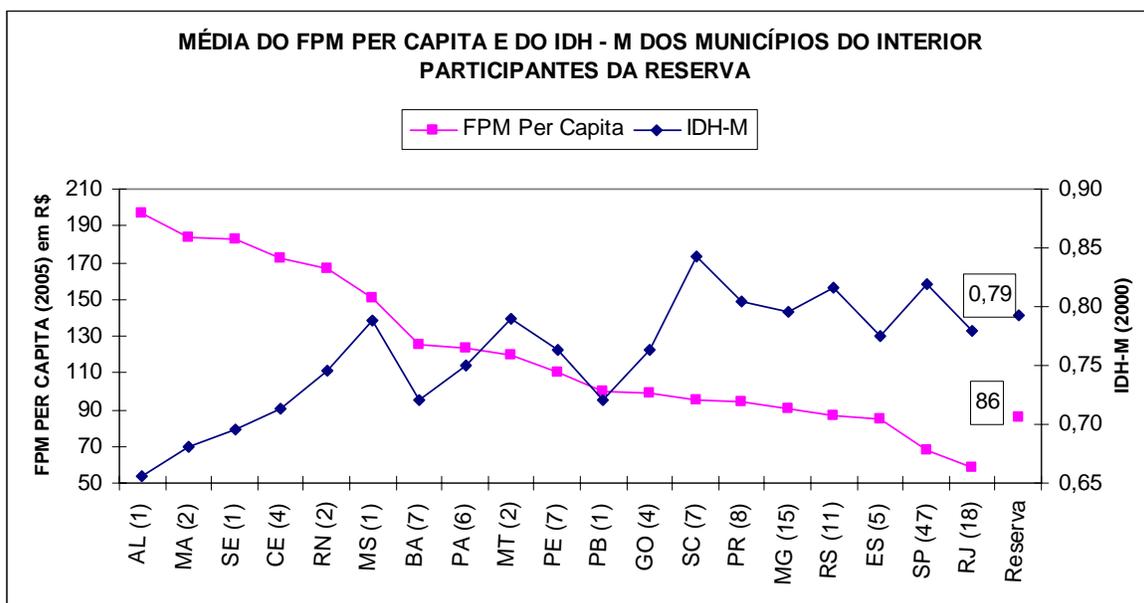
Média e Desvio Padrão do FPM per Capita (2005) e IDH - M (2000) dos Municípios Brasileiros Participantes da Reserva por Unidade da Federação

UF	FPM per Capita			IDH-M		
	Média (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	Desvio Padrão / Média (%)	Média	Desvio Padrão	Desvio Padrão / Média (%)
AL (1)	197	0	0%	0,656	0,000	0%
BA (7)	125	48	38%	0,720	0,022	3%
CE (4)	172	36	21%	0,714	0,015	2%
ES (5)	85	29	34%	0,774	0,027	3%
GO (4)	99	42	42%	0,763	0,022	3%
MA (2)	184	37	20%	0,681	0,052	8%
MG (15)	90	39	43%	0,795	0,032	4%
MS (1)	151	0	0%	0,788	0,000	0%
MT (2)	120	24	20%	0,790	0,000	0%
PA (6)	124	52	42%	0,751	0,027	4%
PB (1)	100	0	0%	0,721	0,000	0%
PE (7)	110	53	48%	0,763	0,032	4%
PR (8)	94	28	30%	0,805	0,023	3%
RJ (18)	58	38	65%	0,779	0,036	5%
RN (2)	166	28	17%	0,745	0,012	2%
RS (11)	87	21	24%	0,816	0,023	3%
SC (7)	95	37	39%	0,843	0,016	2%
SE (1)	183	0	0%	0,696	0,000	0%
SP (47)	68	37	54%	0,819	0,030	4%
Reserva	86	47	54%	0,793	0,045	6%

Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

¹⁹ Altamira (PA); Itaituba (PA); Linhares (ES); Teófilo Otoni (MG) e São Caetano do Sul (SP) participam da reserva devido à sistemática do redutor financeiro, possuindo atualmente população inferior àquela estabelecida para se participar da Reserva.

Gráfico 4



Entre municípios da Reserva, verifica-se uma relação inversa entre o valor do FPM per capita e o do IDH-M. Ou seja, os municípios que recebem os maiores valores de FPM per capita são exatamente os que apresentam menores IDH-M. No entanto, como no caso dos municípios do Interior Não Participantes da Reserva, a dispersão dos valores do FPM per Capita é alta. Essa dispersão está mostrada na Tabela 2, onde vemos que para todos os Estados com mais de 4 municípios na reserva, o desvio padrão do FPM per capita é maior que 20%, sendo que no Rio de Janeiro o desvio padrão é 65% do valor médio. Nos nove Estados com quatro ou menos municípios na reserva (perfazendo um total de 18 municípios), consideramos que o cálculo do desvio padrão não tem significado devido ao pequeno número de municípios.

A dispersão dos valores do FPM per capita entre os municípios de uma mesma unidade da federação é consequência do fator população, pois a renda per capita do estado é idêntica para todos os municípios do próprio Estado. Dos 149 municípios pertencentes à reserva, 146 têm o fator população "2", Campinas/SP e São Gonçalo/RJ têm o coeficiente "2,5" e Guarulhos "3". Isto significa que, salvo nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, nos limites de cada Estado, todo município recebe o mesmo valor de FPM indiferente a sua população, conseqüentemente, quanto maior a população menor o FPM per capita.

No caso de São Paulo, 45 dos 47²⁰ municípios do Estado, salvo pequenas diferenças devido ao resíduo, recebem o mesmo valor de FPM, sendo que suas populações variam entre 150 mil (Itu) e 770 mil (São Bernardo do Campo). Conseqüentemente, o FPM per capita de Itu é de R\$ 148 (IDH-M de 0,815) e o de São Bernardo do Campo, R\$ 30 (IDH-M de 0,834). O FPM per capita de Campinas e Guarulhos, que têm coeficientes de participação 2,5 e 3, respectivamente, são ainda menores, R\$ 23 e R\$ 21, pois o aumento do fator população não é proporcional ao crescimento da população.

²⁰ São Caetano do Sul possui 135.000 habitantes e participa da reserva devido à sistemática de resíduo, seu IDH-M é o maior do país, 0,919.

Enfim, na distribuição dos recursos do FPM, os municípios de um mesmo Estado geralmente recebem a mesma cota, conseqüentemente, quanto maior a população, menor o FPM per capita.

Por outro lado, a dispersão do IDH-M é bastante reduzida. Como foi verificado Gráfico 1, entre municípios de população superior a 100 mil habitantes, há uma redução da dispersão dos valores e uma relação direta entre crescimento do IDH-M e da população.

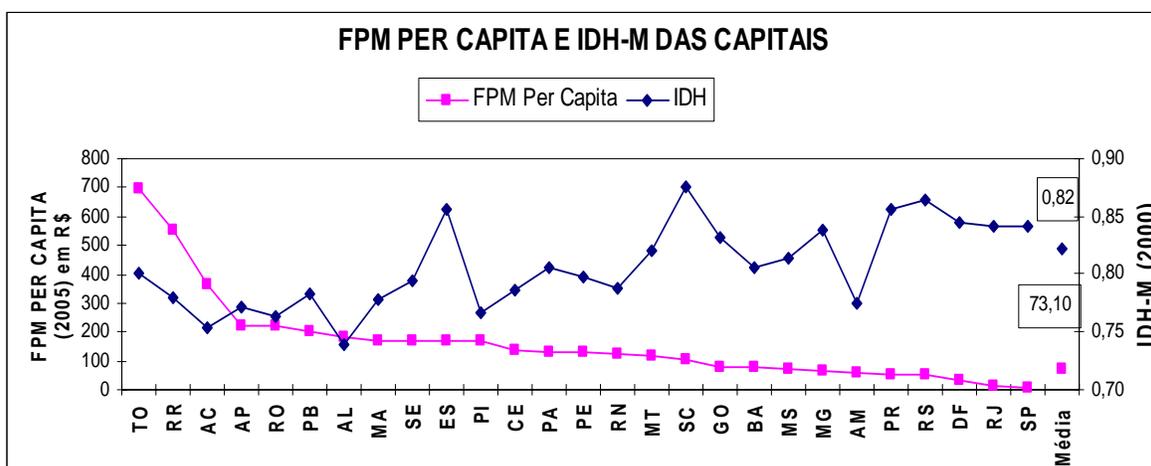
Portanto, podemos concluir que para os municípios participantes da reserva, o agrupamento por Unidade da Federação não é um bom critério para analisar os dados do FPM per capita.

3.4.1.3 Distribuição do FPM das Capitais

Dez por cento dos recursos do FPM são distribuídos entre as capitais, os critérios são os mesmos dos da reserva. Como para se participar deste grupo é preciso apenas ser capital, indiferente à população do respectivo município, vamos ter, no mesmo grupo, capitais de menos de 200 mil habitantes, como Palmas, e São Paulo com 11 milhões de habitantes. Como o fator população varia apenas entre dois e cinco, as diferenças entre os FPM's per capita das capitais são muito grandes, mesmo considerando o ajuste pelo fator inverso da renda per capita do Estado.

Por exemplo, como o Estado do Piauí e o de Tocantins apresentam a segunda e a terceira menores rendas per capita do país do ano de referência, ambas as capitais obtiveram o maior fator do inverso da renda per capita que é de 2,5. No entanto, os dois municípios apresentaram o valor mínimo do fator população (2), conseqüentemente, as duas capitais receberam a mesma cota de FPM. Como a população de Teresina é mais de quatro vezes a de Palmas, o FPM per capita de Palmas foi mais que o quádruplo do de Teresina (R\$ 692,99 e R\$ 167,68; respectivamente).

Gráfico 5



Outra comparação interessante é entre São Paulo e Palmas, São Paulo apresenta uma população 58 vezes maior do que a de Palmas e seu fator população é de 2,5 vezes o do de Palmas, pois esta capital é enquadrada no limite mínimo (2) e São Paulo no limite máximo (5).

Tabela 3

Capitais - FPM per Capita (2005) e IDH - M (2000) por Unidade da Federação

UF	FPM per Capita em R\$		
	FPM Per Capita da Capital	IDH - M da Capital	População
TO	693	0,800	187.639
RR	550	0,779	236.319
AC	364	0,754	286.082
AP	222	0,772	326.466
RO	218	0,763	380.884
PB	200	0,783	649.410
AL	184	0,739	884.320
MA	169	0,778	959.124
SE	169	0,794	491.898
ES	168	0,856	309.507
PI	168	0,766	775.477
CE	139	0,786	2.332.657
PA	131	0,806	1.386.482
PE	128	0,797	1.489.107
RN	122	0,788	766.081
MT	119	0,821	524.666
SC	107	0,875	386.913
GO	80	0,832	1.181.438
BA	79	0,805	2.631.831
MS	72	0,814	734.164
MG	66	0,839	2.350.564
AM	59	0,774	1.592.555
PR	54	0,856	1.727.010
RS	51	0,865	1.416.363
DF	30	0,844	2.282.049
RJ	15	0,842	6.051.399
SP	8	0,841	10.838.581
Média das Capitais	73	0,822	1.599.222
Desvio Padrão	84	0,030	4.954.084
% Desvio Padrão/ Média	115%	4%	310%

Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

O Gráfico 5 e a Tabela 3 apresentam os valores de FPM per capita e dos Índices de Desenvolvimento Humano das Capitais Brasileiras. E, dado o fato de o fator população variar apenas entre 2 e 5 e de serem muito grandes as diferenças entre as populações das capitais brasileiras, o desvio padrão supera em três vezes a população média das capitais, que é de 1.600 mil. Esses limites estreitos do fator população fazem com que os municípios menores, mesmo enquadrados no limite mínimo, recebam per capita parcelas de FPM, muito maiores que aqueles maiores. Por exemplo, todas as capitais dos ex-territórios da Região Norte, recebem mais de 20 vezes o FPM per capita de São Paulo (Palmas chega ao extremo de receber, per capita, 87 vezes o que recebe São Paulo).

As cinco capitais que mais receberam recursos per capita de FPM foram exatamente as 5 de menor população, sem qualquer correspondência direta com o IDH-M do

município. Por outro lado, cabe ressaltar, que os IDH's das capitais são bastante elevados quando comparados com os dos demais municípios.

Seguramente entre os três grupos, aquele que apresenta maior variação entre os FPM per capita de seus componentes é o grupo das capitais: os valores variam de R\$ 693 a R\$ 8 per capita.

Para concluir este item, pode-se afirmar que, dadas as informações apresentadas, consolidar os municípios por Unidade da Federação não é uma boa forma de se analisar a distribuição do FPM, pois a dispersão dentre os valores do FPM per capita entre os municípios de um Estado é muito grande. No entanto, a mesma avaliação não pode ser feita em relação ao IDH-M, já que a dispersão dos índices entre municípios de um mesmo Estado é bem menos significativa, tanto para os municípios participantes quanto para os não participantes da Reserva.

3.4.2 Municípios Consolidados por População

A seguir os dados serão apresentados agregados não mais por Unidade da Federação, mas por população do município. No entanto, antes de apresentar estes dados, é importantes destacar como se distribui a população brasileira, conforme dados de 2005, resumidos nos gráficos seguintes.

Grosso modo, metade da população vive em municípios do interior com população inferior a 140 mil habitantes, um quarto em municípios do interior com população superior a 140 mil habitantes e um quarto em municípios que são capitais, sendo que 6% da população brasileira vive no município de São Paulo. Quanto à distribuição por Unidade da Federação, mais da metade da população vive nos cinco Estados destacados: São Paulo (um quinto da população brasileira), Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul.

Gráfico 6

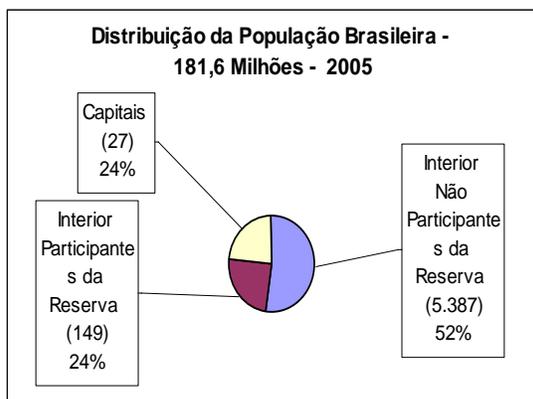
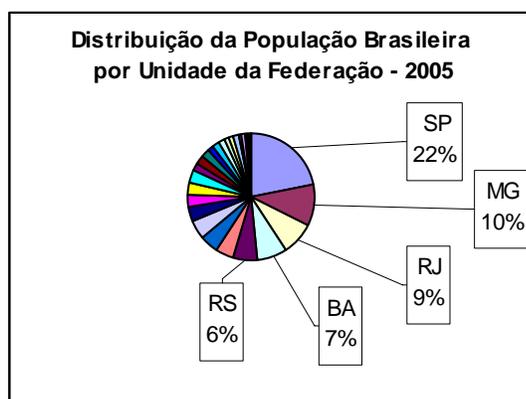


Gráfico 7



3.4.2.1 Municípios do Interior Não Participantes da Reserva Agregados por Tamanho

Nesse item os Municípios do Interior Não Participantes da Reserva foram agregados por tamanho de sua população. As faixas populacionais nas quais foram agrupados os 5.387 municípios foram estabelecidas por tamanho de municípios conforme os decis da

população total do Grupo. O Gráfico 8 e a Tabela 4 apresentam a estratificação utilizada. Cabe destacar que 10% da população do Grupo (5% da população do Brasil) vive em municípios de população inferior a 7.500 habitantes, o que corresponde a 2.148 municípios brasileiros (40% dos municípios do Grupo).

Gráfico 8

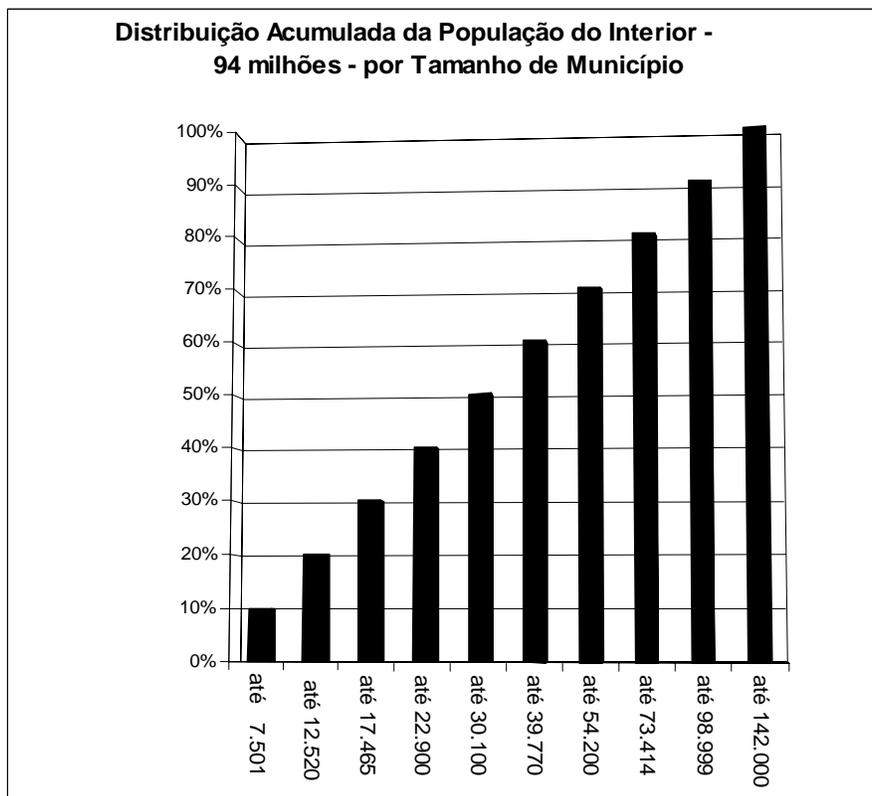


Tabela 4

Municípios Não Participantes da Reserva Estratificados por Decis da População - 2005

Decil	População do Município	Nº de Municípios	Nº de Municípios - Valor Acumulado	População - Valor Acumulado
1º	até 7.501	2148	2148	9.397.090
2º	de 7.502 até 12.520	957	3105	18.806.545
3º	de 12.521 até 17.465	635	3740	28.216.026
4º	de 17.466 até 22.900	472	4212	37.618.962
5º	de 22.901 até 30.100	357	4569	47.011.582
6º	de 30.101 até 39.770	274	4843	56.404.829
7º	de 39.771 até 54.200	205	5048	65.822.633
8º	de 54.201 até 73.414	148	5196	75.251.053
9º	de 73.415 até 98.999	110	5306	84.653.637
10º	mais de 99.000	81	5387	94.102.410

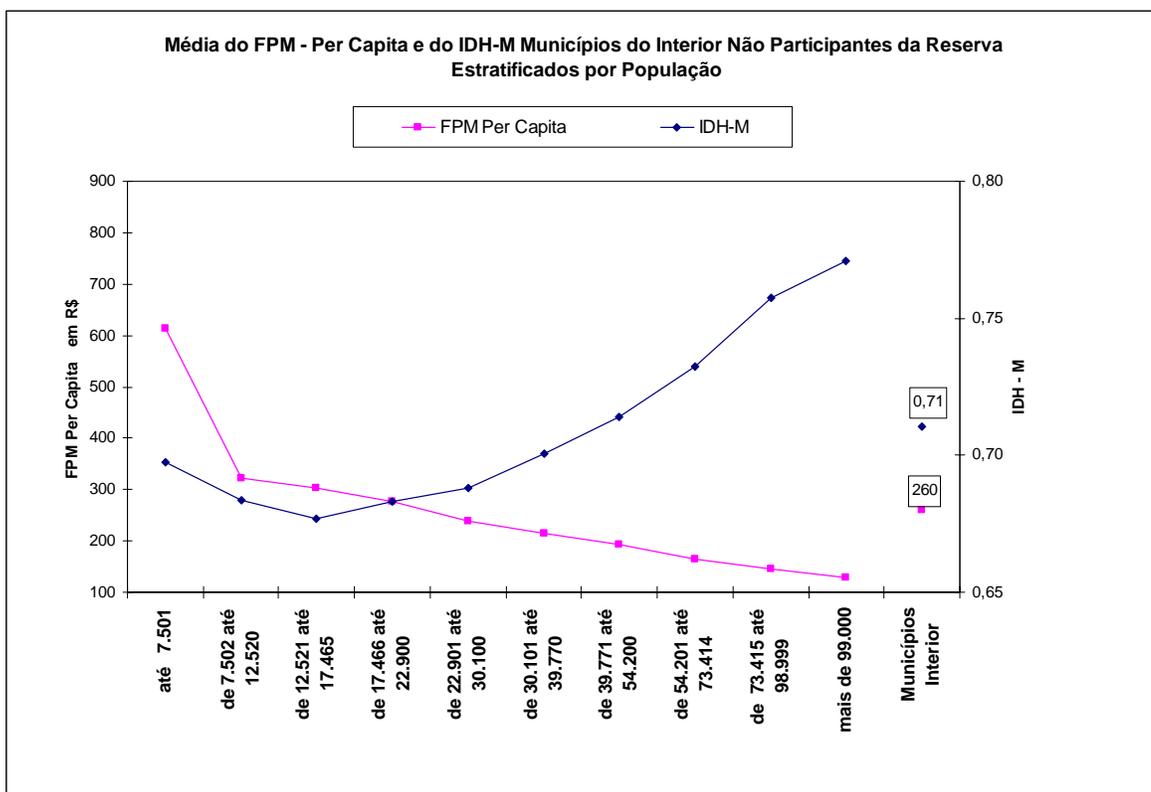
Fonte: Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004.

A seguir, partindo dessa estratificação, são apresentados no Gráfico 9 e na Tabela 5 os valores médios de FPM per capita e de IDH-M de cada decil e seus respectivos desvios padrão.

Na consolidação dos dados dos municípios do interior não pertencentes à reserva por decis da população, mantém-se a tendência de redução do FPM per capita à medida que a população do município aumenta. Percebe-se também que o IDH-M tem um mínimo na faixa entre 12,5 mil e 17,5 mil habitantes, a partir deste ponto o IDH-M tende a aumentar conforme o crescimento da população.

A primeira vista, parece que, salvo uma pequena anomalia nos três primeiros decis, há uma relação inversa entre FPM per capita e IDH-M, o que significa dizer que os recursos do Fundo estão sendo majoritariamente destinados aos municípios de menor IDH-M. No entanto, a análise dos desvios padrão, realizada nos parágrafos seguintes, constata que os valores médios utilizados no Gráfico 9 escondem uma realidade mais complexa.

Gráfico 9



Os desvios padrão do FPM, se comparados à agregação dos municípios por Unidade da Federação, reduzem-se significativamente quando os dados são agregados por população. Isto ocorre mesmo considerando o primeiro decil, no qual, salvo pequenas variações devido aos resíduos, todos os municípios de um mesmo Estado recebem a mesma cota. O que quer dizer que o critério de agregação por tamanho de município retrata bem melhor o critério de distribuição do FPM entre os municípios.

Os desvios do IDH, por sua vez, aumentam muito quando os municípios são agrupados por tamanho da população. Nos sete primeiros decis o percentual do desvio padrão em relação à média é superior a 10%. Na consolidação dos dados de IDH-M dos municípios por unidade da federação, não houve percentual superior a 10% em nenhum Estado brasileiro.

Os desvios do IDH aumentam, porque dentre municípios de população semelhante, há tanto municípios pobres quanto municípios ricos. E, se o objetivo do Fundo de Participação dos Municípios é reduzir desigualdade, o critério população não é o critério adequado, pois municípios muito pobres e muito ricos com a mesma população estão tendo o mesmo tratamento, ou seja, os desiguais estão sendo igualmente tratados.

Tabela 5

Média e Desvio Padrão do FPM per Capita (2005) e do IDH - M (2000) dos Municípios do Interior Não Participantes da Reserva Estratificados por População

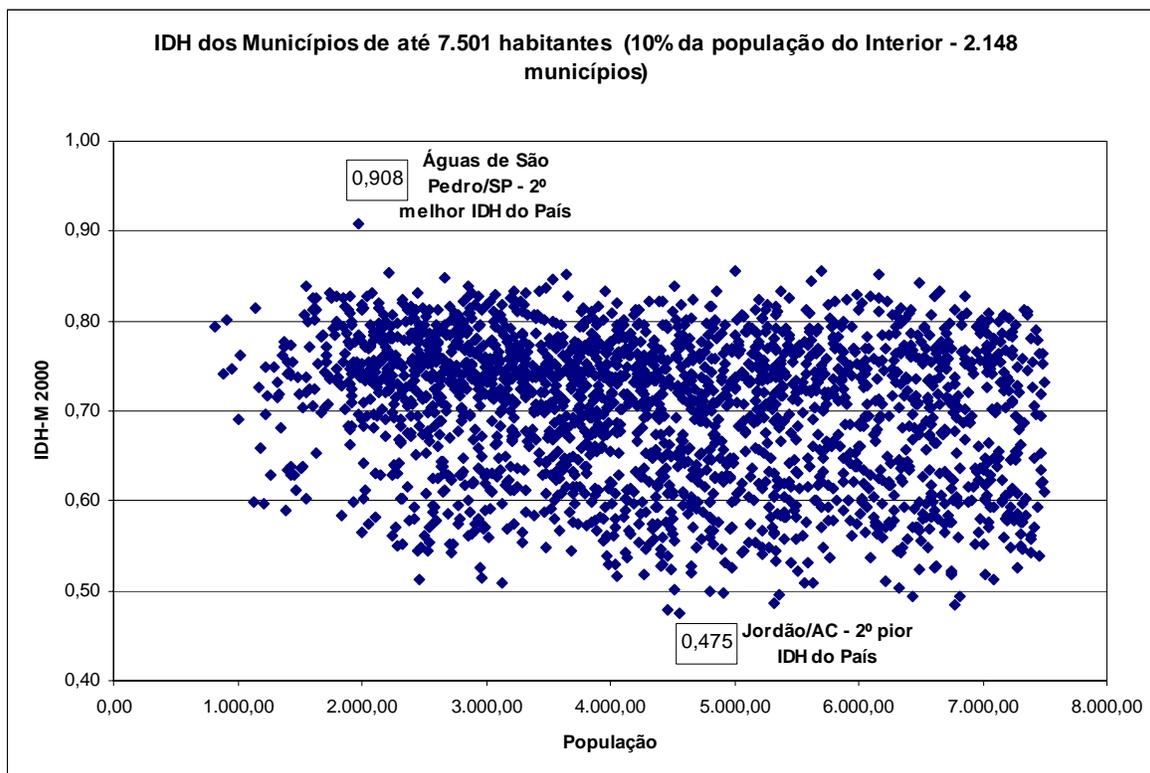
Faixa de População	FPM per Capita			IDH-M		
	Média (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	Desvio Padrão / Média (%)	Média	Desvio Padrão	Desvio Padrão / Média (%)
até 7.501	613	269	44%	0,697	0,080	12%
de 7.502 até 12.520	322	41	13%	0,684	0,081	12%
de 12.521 até 17.465	302	35	12%	0,677	0,084	12%
de 17.466 até 22.900	276	32	12%	0,683	0,085	12%
de 22.901 até 30.100	238	43	18%	0,688	0,119	17%
de 30.101 até 39.770	216	23	11%	0,701	0,089	13%
de 39.771 até 54.200	192	30	15%	0,714	0,120	17%
de 54.201 até 73.414	165	19	12%	0,732	0,077	10%
de 73.415 até 98.999	146	16	11%	0,757	0,064	8%
mais de 99.000	129	13	10%	0,771	0,058	8%
Interior	260	160	62%	0,710	0,085	12%

Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

Outra forma de se verificar o mesmo fenômeno, é analisar os limites do IDH-M médio, o valor mínimo é de 0,677 e o máximo de 0,771. Isso significa que, tanto aqueles municípios com IDH-M diferente da média do seu decil não aparecem no Gráfico 9, eles estão "escondidos" nos altos valores do desvio padrão, nos percentuais de dispersão (% desvio padrão / média) acima de 10% dos oito primeiros decis.

O Gráfico 10 apresenta individualmente todos os municípios enquadrados no primeiro decil, e através dele, pode-se constatar, mais uma vez, a grande dispersão dos valores de IDH-M dentre os municípios. Todos eles são considerados municípios pequenos e têm tratamento praticamente isonômico (as diferenças referem-se às participações estaduais), com coeficientes de 0,6. Por exemplo, neste decil encontram-se os municípios de Jordão/AC, que possui o 2º pior IDH-M do país e de Águas de São Pedro/SP, que possui o segundo melhor IDH-M do país. O FPM per capita de Jordão é de R\$ 470 e o de Águas de São Pedro de Pedro, R\$ 1.364.

Gráfico 10



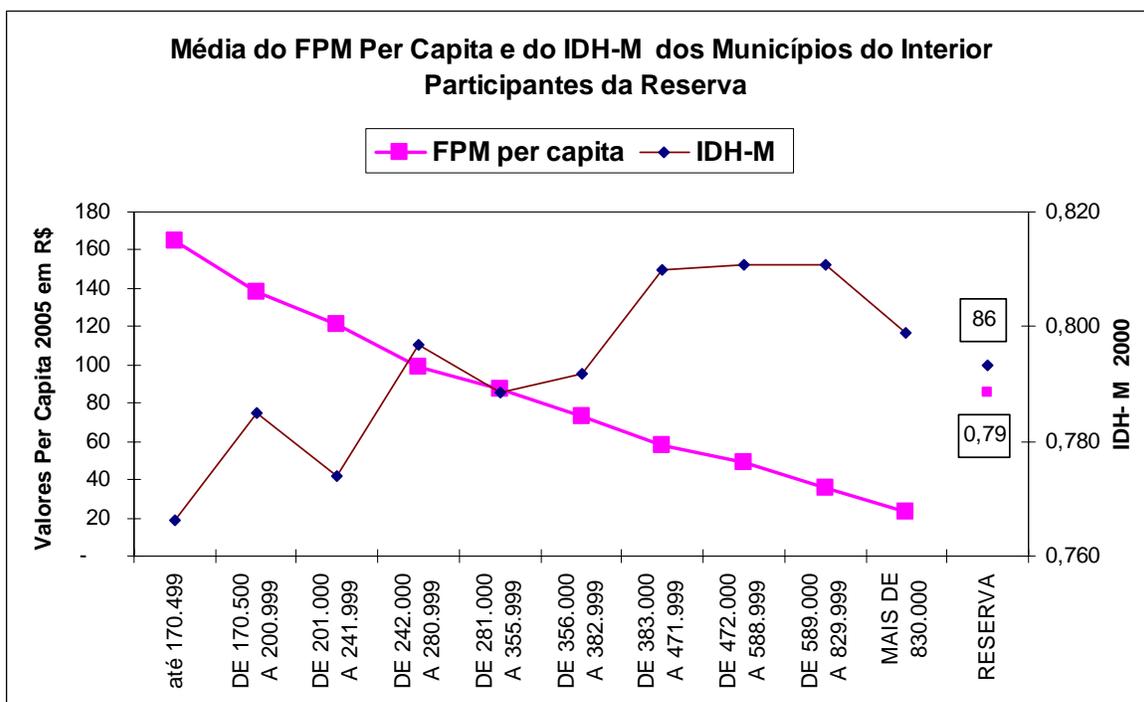
Enfim, na consolidação dos municípios do interior não participantes da reserva (50% da população brasileira) por tamanho ficou patente que este é o critério determinante na distribuição de recursos do FPM. No entanto, este critério considera em hipótese alguma as diferenças de riqueza entre município de mesma população, ou seja, ele desconsidera que existe município pequeno rico e município pequeno pobre, tratando-os da mesma maneira.

3.4.2.2 Municípios do Interior Participantes da Reserva Agregados por Tamanho

Como foi relatado na análise por UF, a distribuição dos recursos da reserva é determinada pelo produto do fator população (2 para 146 dos 149 municípios) e do fator inverso da renda per capita (do Estado e não do município). Este último variou entre 0,7 (RJ e SP) e 2,5 (AL, CE, MA e PB). Assim, salvo ajustes referentes aos resíduos, os coeficientes de participação variaram entre 1,4 e 5 e foram definidos pela renda per capita do Estado. Consequentemente, municípios pertencentes a Estados mais pobres recebem cotas maiores de FPM. No entanto, a cota é idêntica para todo município do Estado indiferente a sua população.

O Gráfico 11 e a Tabela 6 apresentam a média do FPM per capita e do IDH-M dos municípios da reserva. As faixas populacionais nas quais foram agregados os 149 municípios do interior participantes da reserva, foram estabelecidas por tamanho de municípios conforme os decis da população total do Grupo. E, nos recursos do FPM estão incluídos a parte relativa ao FPM Interior distribuída entre todos os municípios que não são capitais (os municípios da reserva têm coeficiente de participação do FPM interior entre 3,8 e 4,0).

Gráfico 11



Pelo Gráfico 11 verifica-se o significativo decréscimo do FPM per capita quando a população do município aumenta, municípios de população até 170 mil habitantes recebem, per capita, 8 vezes o valor que recebem os municípios de população superior a 830 mil habitantes.

Por outro lado, é importante verificar que os limites do IDH-M médio das faixas é muito pequeno, vão de 0,77 a 0,81. É importante relembrar que o índice acima de 0,800 é considerado como "desenvolvimento humano alto".

Tabela 6

Média e Desvio Padrão do FPM per Capita (2005) e do IDH - M (2000) dos Municípios do Interior Participantes da Reserva Estratificados por População

Faixa de População	Número de Municípios	FPM per Capita			IDH-M		
		Média (R\$)	Desvio Padrão (R\$)	Desvio Padrão / Média (%)	Média	Desvio Padrão	Desvio Padrão / Média (%)
ATÉ 170.499	30	165	32	19%	0,766	0,058	8%
DE 170.500 A 200.999	24	138	24	18%	0,785	0,052	7%
DE 201.000 A 241.999	21	121	21	17%	0,774	0,042	5%
DE 242.000 A 280.999	17	99	14	14%	0,797	0,035	4%
DE 281 A 355.999	15	87	18	20%	0,789	0,040	5%
DE 356.000 A 382.999	12	73	11	15%	0,792	0,036	5%
DE 383.000 A 471.999	11	58	8	14%	0,810	0,045	5%
DE 472.000 A 588.999	9	49	6	13%	0,811	0,041	5%
DE 589.000 A 829.999	6	36	8	23%	0,811	0,032	4%
MAIS DE 830.000	4	23	2	8%	0,799	0,035	4%
Interior	149	86	47	54%	0,793	0,045	6%

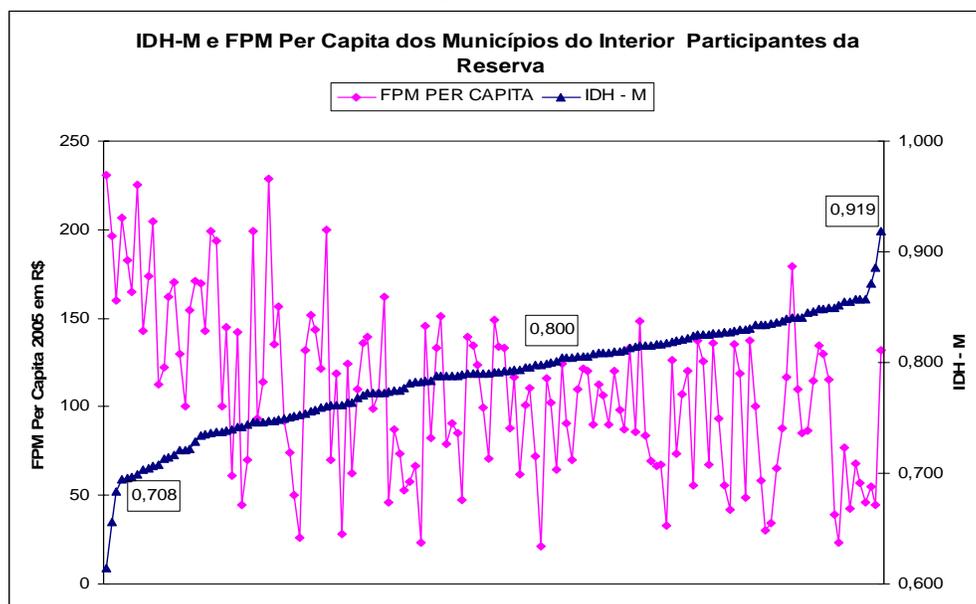
Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucional (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php).

Quando se compara a agregação por unidade da federação com esta por tamanho de município, na análise dos desvios verifica-se o mesmo fenômeno ocorrido nos caso dos municípios não participantes da reserva, ou seja, o percentual de desvio em relação à média do FPM reduz-se em todas as faixas enquanto o do IDH-M aumenta.

No Gráfico 12, os municípios da Reserva estão ordenados pelo IDH-M, e, grosso modo, a medida em que o IDH-M se eleva o FPM per capita reduz-se. Novamente, o grande desvio padrão do FPM per capita fica nítido no Gráfico, onde está claro que municípios com IDH-M semelhantes podem receber um valor de FPM per capita diferentes por um fator 3 ou 4.

No entanto, se o IDH-M for considerado como critério de distribuição de recursos, seguramente este grupo não é merecedor de verba extra do FPM. De todo o conjunto, apenas sete municípios têm IDH-M inferiores a 0,700 e 64 (43% do grupo) têm IDH-M igual ou superior a 0,800.

Gráfico 12

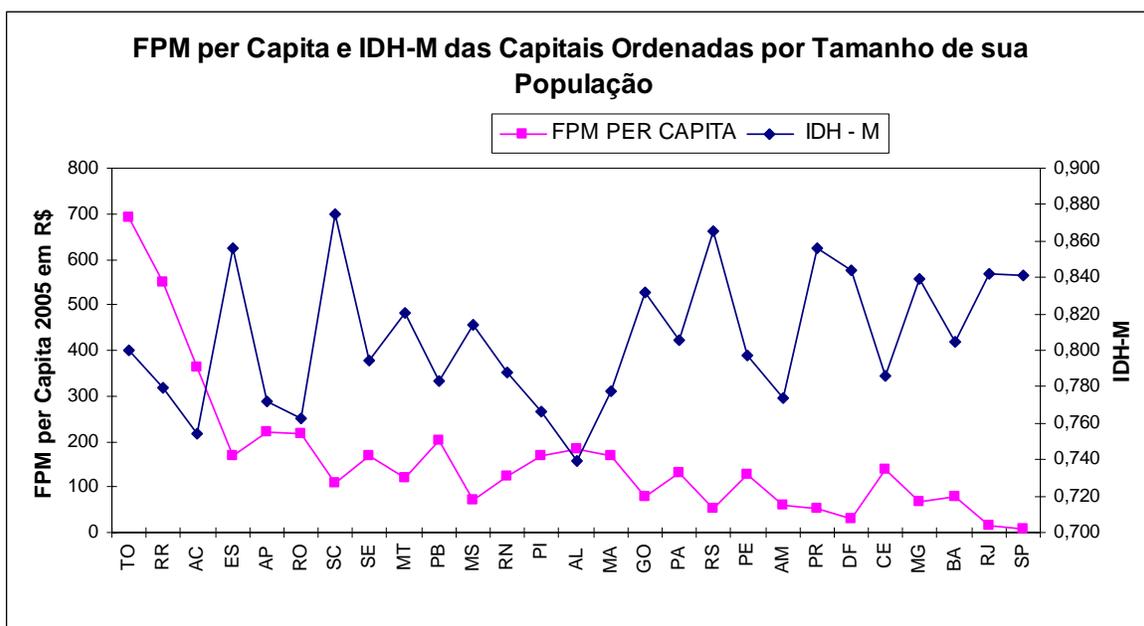


Por tudo isto, pode-se afirmar que parte significativa, senão todo o conjunto, dos recursos da Reserva não está sendo destinada aos municípios menos desenvolvidos. Ou seja, mais uma vez verifica-se que o critério população para se definir os municípios a serem privilegiados por recursos públicos é completamente insatisfatório quando se objetiva a redução das desigualdades sociais.

3.4.2.3 Municípios das Capitais e População

O Gráfico 13 apresenta as capitais ordenadas por tamanho de sua população. Nele podem-se verificar as tendências anteriormente detectadas de redução acentuada do FPM per capita e de ligeiro crescimento do IDH-M à medida que a população do município aumenta. Também, mais uma vez, chamam atenção os elevados valores de IDH-M. Entre as capitais o índice varia entre 0,739 de Maceió e 0,875 de Florianópolis.

Gráfico 13



Enfim, as capitais brasileiras têm índices de desenvolvimento humano bastante elevados quando comparados com os da maioria dos municípios brasileiros. E, é neste grupo que os estreitos limites do fator população (entre 2 e 5) geram as maiores desigualdades quando se considera a distribuição per capita do FPM (o município de Palmas recebe, per capita, 87 vezes o que recebe o município de São Paulo).

3.4.3 Conclusões da Análise dos Dados

Os Gráficos 14 e 15 ratificam as conclusões de que os critérios de rateio dos recursos do FPM são completamente inadequados para se combater as desigualdades entre regiões e municípios.

No Gráfico 14 estão representados todos os municípios brasileiros ordenados por IDH-M e seus respectivos FPM's per capita. Nele, pode-se verificar que municípios de IDH-M muito semelhante recebem valores de FPM per capita completamente diferentes. Por exemplo, municípios de IDH-M entre 0,525 e 0,550 recebem transferências per capita de FPM que variam entre R\$ 160 e R\$ 1.408.

Essas variações ocorrem porque os critérios de divisão do FPM partem do equívoco de considerar como iguais municípios de mesma população, negligenciando o amplo espectro de desenvolvimento social que pode ocorrer entre municípios de população semelhante. Por exemplo, municípios com aproximadamente 10.000 habitantes têm IDH-M entre 0,488 a 0,844, apresentando baixo desenvolvimento humano, médio desenvolvimento humano e a alto desenvolvimento humano.

Gráfico 14

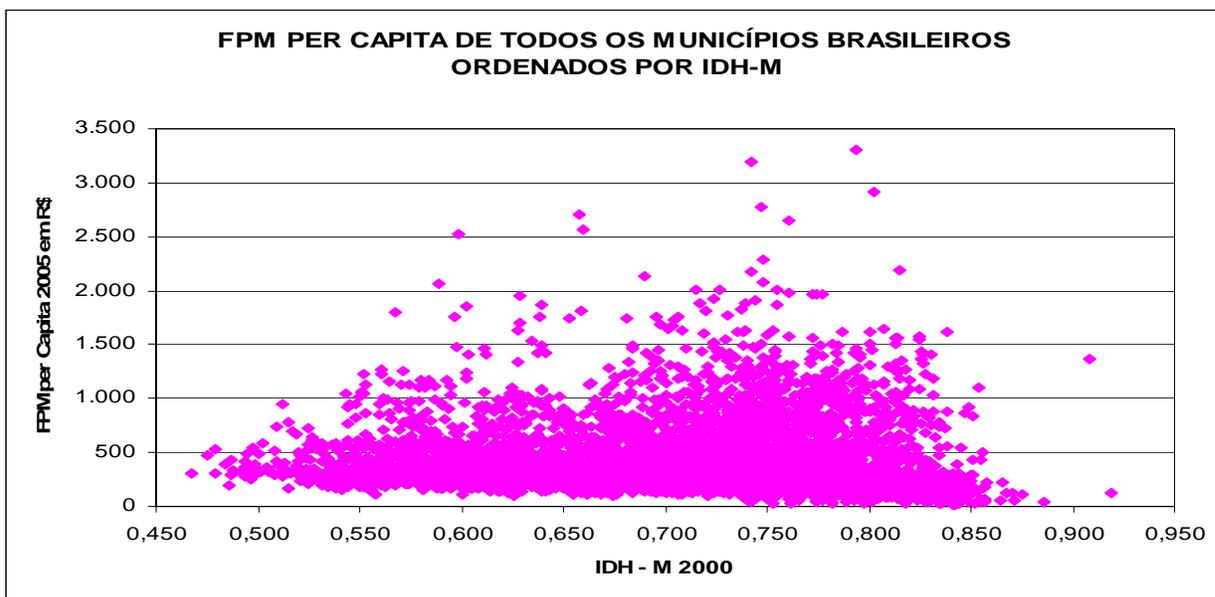
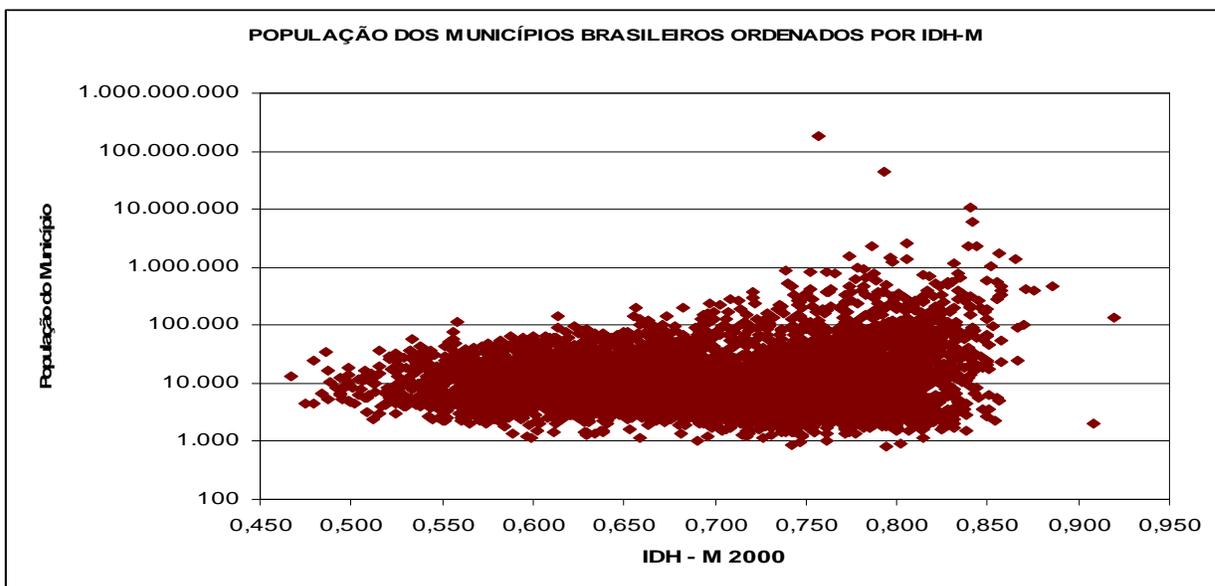


Gráfico 15



Enfim, tratar como iguais municípios mesma população, como faz o FPM, é um procedimento completamente equivocado, se o objetivo é combater as desigualdades entre regiões e entre municípios.

4. CONCLUSÕES

Este trabalho foi dividido em duas partes, na primeira foi feito um estudo da legislação e na segunda uma análise da forma de distribuição dos recursos do FPM no exercício de 2005.

Na parte referente a legislação foram identificadas as mudanças que ocorreram em relação ao volume de recursos destinados ao Fundo, ao controle da União da aplicação dos recursos do Fundo e aos critérios de distribuição dos recursos entre os municípios desde a criação do Fundo até hoje. Pela análise da legislação, verificou-se que, durante o período militar, o percentual do IR e do IPI destinado ao FPM variou conforme o momento político. Em períodos mais autoritários do regime, o percentual de impostos destinados ao Fundo diminui e a aplicação dos recursos é estritamente regrada pelo Poder Executivo Federal. A Constituição de 1988 pode ser considerada o ápice do municipalismo, pois ela aumentou significativamente o percentual da receita de IR e IPI destinado ao FPM e deu completa autonomia aos municípios na aplicação dos recursos.

Quanto aos critérios de rateio dos recursos do FPM entre municípios, eles, desde o início, foram estruturados de forma a privilegiar municípios menores. Os municípios são enquadrados em faixas de população. Da forma como foram desenhadas as faixas, os recursos per capita reduzem-se significativamente quando a população aumenta. Isto pode ser percebido quando se compara um município de população de 2 mil habitantes com um de 100 mil. Enquanto a população do segundo é cinquenta vezes maior, o coeficiente de participação é apenas 20 vezes maior. Essa sistemática tem como pressuposto que quanto menor o município, mais necessidade ele tem de recursos do FPM. Deduz-se essa necessidade dos recursos do FPM é consequência da ausência de receita própria, que, por sua vez, é causada pelo pequeno desenvolvimento do município. Enfim, a sistemática tem como ponto de partida que todo município pequeno é pobre.

Na disputa política por recursos públicos, novas regras foram sobrepostas à sistemática inicial sem que seus pressupostos fossem questionados. Reservas foram constituídas para resguardar recursos para grupos específicos, coeficientes foram alterados para impedir perda de recursos por determinados municípios. Enfim, os regulamentos quanto à distribuição do FPM não são racionais, não são baseados em diagnósticos sobre as condições sócio-econômicas dos municípios e, portanto, não privilegiam os municípios mais pobres. As regras são fruto do dia a dia da política onde cada ator busca arrecadar para si próprio mais recursos públicos sem levar em consideração as necessidades do país como um todo. Seus princípios não são explícitos e muito menos questionados. Situação agravada após a Constituição de 1988, quando houve a edição de uma seqüência de Leis Complementares buscando impedir a perda de recursos que alguns municípios sofreriam devido à migração de suas populações ou devido à criação de novos municípios. Depois vieram outras leis buscando reverter, mas de forma lenta e gradual, alguns dos privilégios criados.

Após a análise dessa legislação, na segunda parte do trabalho foi feito um estudo quantitativo da distribuição do FPM no exercício de 2005. Para isso, foram considerados: a cota de FPM recebida por cada município no exercício de 2005, a população dos municípios e o Índice de Desenvolvimento Humano dos respectivos municípios.

Na análise dos municípios, eles foram divididos entre três subgrupos, conforme a sua participação em reservas específicas de parcelas do FPM. Em cada grupo, procurou-se identificar o critério de agregação dos municípios que melhor representasse o FPM per capita recebido: os municípios eram agregados por Unidade da Federação e por decis populacionais do grupo. Em cada forma de agregação, analisou-se também a variação do Índice do Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M.

Pode-se constatar, como era esperado, que, devido aos critérios de rateio, o FPM per capita decresce a medida que a população do município aumenta nos três grupos de municípios: Municípios do Interior Não Participantes da Reserva, Municípios do Interior Participantes da Reserva e Capitais. Os dados do FPM per capita foram comparados com os IDH-M's dos municípios. A seguir são apresentadas as principais conclusões a respeito de cada grupo de município.

Municípios do Interior Não Participantes da Reserva:

- Quando esses municípios são agrupados por Unidade da Federação, verifica-se que a variação entre os valores de FPM per capita dentre os municípios de um mesmo Estado é bastante alta, revelando que avaliar o FPM recebido pelo Estado de origem do município não é um bom critério, ou seja, que Estado de origem não é determinante na distribuição dos recursos. Por outro lado, verificou-se exatamente o oposto no que se refere ao IDH-M, ou seja, que o IDH-M dentre os municípios de um determinado Estado não varia muito. Além disto não existe relação entre a média do FPM per capita dos municípios agrupados por UF e a médias do IDH-M's.

- Quando os municípios são agrupados por tamanho de sua população, verifica-se que o FPM per capita decresce com o aumento da população e é muito alto nos municípios com população inferior a 7.502 habitantes. A média do FPM per capita para os Municípios do Interior Não Participantes da Reserva é R\$ 260, para municípios desta faixa de população é de R\$ 630. Quanto ao IDH-M, ele é praticamente constante nos municípios com população de até 30.000 habitantes, a partir de então cresce significativamente.

- Os desvios padrão do FPM per capita, quando os dados são agregados por população, reduzem-se significativamente se comparados àqueles da agregação dos municípios por Unidade da Federação. O que quer dizer que o critério de agregação por tamanho de município retrata bem melhor o critério de distribuição do FPM entre os municípios. Os desvios do IDH-M, por sua vez, aumentam muito. Os desvios do IDH-M aumentam, porque dentre municípios de população semelhante, há tanto municípios pobres quanto municípios ricos e eles estão sendo igualmente tratados no que se refere às transferências de FPM.

Municípios do Interior Participantes da Reserva:

- Entre municípios da Reserva, verifica-se uma relação inversa entre o valor do FPM per capita e o do IDH-M. Ou seja, os municípios que recebem os maiores valores de FPM per capita são exatamente os que apresentam menores IDH-M.

- No entanto, na análise dos municípios da reserva, o que mais chama atenção é o elevado IDH-M dos municípios componentes do Grupo. A média do IDH-M é de 0,793. Dos 149 municípios considerados, apenas sete municípios têm IDH-M inferiores a 0,700 e 64 (43% do grupo) têm IDH-M igual ou superior a 0,800 (nível de desenvolvimento

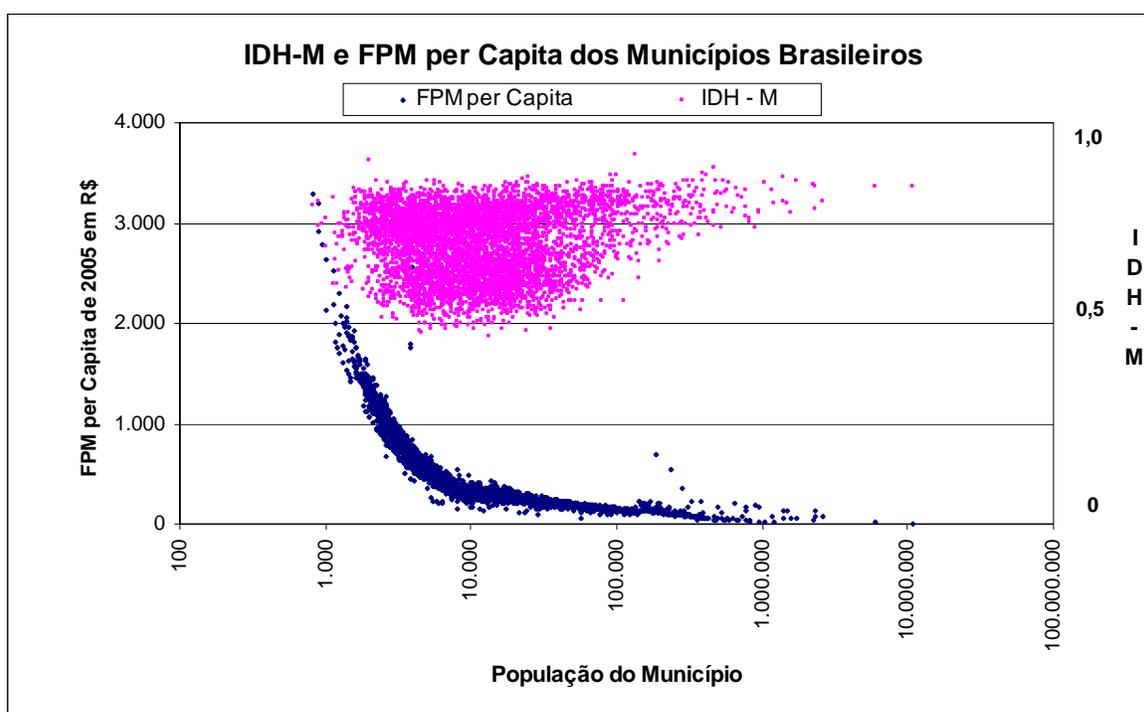
humano considerado alto). Seguramente a população desse conjunto não é a mais necessitada de recursos do FPM.

Capitais:

- As capitais brasileiras têm índices de desenvolvimento humano bastante elevados quando comparados com os da maioria dos municípios brasileiros, a média é de 0,822.
- É entre as capitais que os estreitos limites do fator população (entre 2 e 5) geram as maiores desigualdades, quando se considera a distribuição per capita do FPM. O município de Palmas recebe, per capita, 87 vezes o que recebe o município de São Paulo.

Essas conclusões demonstram que os critérios de divisão do FPM partem do equívoco de considerar como iguais municípios de mesma população, negligenciando o amplo espectro de desenvolvimento social que pode ocorrer entre municípios de população semelhante. Por exemplo, municípios com aproximadamente 10.000 habitantes têm IDH-M entre 0,488 e 0,844, apresentando baixo desenvolvimento humano, médio desenvolvimento humano e alto desenvolvimento humano. Além disso, os dados também demonstram (veja Gráfico 1) que a medida que a população aumenta a dispersão do IDH-M reduz e os índices se elevam. Esses dados sugerem que os recursos reservados para municípios maiores e para as capitais não estão sendo destinados às populações mais necessitadas.

Gráfico 1



Fonte: Elaborado a partir das informações da STN sobre Transferência Constitucionais (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp), dados populacionais constantes da Decisão Normativa-TCU N.º 63/2004) e informações sobre IDH-M divulgadas pelo PNUD (<http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>).

Assim, pode-se concluir que os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios não cumprem os ditames constitucionais de contribuir para a

redução das desigualdades sócio-econômicas entre municípios. Para que estes objetivos sejam alcançados, é evidente a necessidade de que sejam alterados os critérios de rateio. Em primeiro lugar, os recursos destinados a cada municípios devem ser proporcionais a sua população, pois os valores necessários à prestação de serviços público variam com o tamanho da população. Assim, a variável a ser considerada no rateio é o FPM per capita. Este valor de FPM per capita deve ainda ser ajustado por algum indicador de desenvolvimento social, de forma que municípios pobres e ricos, indiferente ao tamanho de suas populações, sejam desigualmente tratados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; SERRA, José. El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica. Revista da CEPAL, n.91, p. 29-52, abril. 2007.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; SERRA, José. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.6, n.12, p. 3-30, dez. 1999.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Governamentais Constitucionais. Brasília: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, fev. 2005.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional Estados e Municípios: Transferências Constitucionais. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp. Acesso em: 19 maio 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Transferência Governamentais Constitucionais e Legais. Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correia, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa-TCU N.º 63, de 15 de dezembro de 2004

GASPARINI, Carlos Eduardo; COSSIO, Fernando Andrés Blanco. Transferências Intergovernamentais. In: MENDES, Marcos (org)., Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro, Topbooks Editora e Distribuidora de Livros Ltda., 2006, p. 175-201

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo (orgs). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 421 - 461.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD - Brasil). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. [Brasília], 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/oque/index.php>. Acesso em 19 maio 2007.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs). Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003, p. 41-127.

REZENDE, Fernando. Modernização Tributária e Federalismo Fiscal. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs). Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003 b, p. 25-38.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs).Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil. Desafios da Reforma Tributária.Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003 a.

SHAH, 2006. A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. World Bank Policy Research Paper 4039, October 2006. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/10/16/000016406_20061016111901/Rendered/PDF/wps4039.pdf. Acesso em: 23 jun. 2007.

SPIEGEL, Murray R Estatística. São Paulo: Makron Books, 1993

WERNECK, Rogério L. F. Além da estabilização: Desafios da Agenda Fiscal. Rio de Janeiro, Texto para Discussão, Departamento de Economia, PUC - Rio, n. 514, dez.2005.