



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**CLEDSON BATISTA DOS SANTOS**

**A IMPORTÂNCIA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O  
MUNICÍPIO DE BARREIRAS**

**SALVADOR**

**2008**

**CLEDSON BATISTA DOS SANTOS**

**A IMPORTÂNCIA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O  
MUNICÍPIO DE BARREIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso a ser apresentado ao curso de graduação de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda

**SALVADOR**

**2008**

CLEDSON BATISTA DOS SANTOS

A IMPORTÂNCIA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PARA O  
MUNICÍPIO DE BARREIRAS

Aprovada em 04 de agosto de 2008.

Banca Examinadora:

Orientador:

---

Prof. Osmar Gonçalves Sepúlveda  
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

---

Prof. Antônio de Pádua de Melo Neto  
Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA

---

Fábio Batista Mota  
Mestre em Economia (CME/UFBA)  
Pesquisador na Unidade de Estudos Setoriais (UNES/FCE/UFBA)  
Programa Economia da Saúde (PECS/ISC/UFBA)

## AGRADECIMENTOS

Não há como deixar de agradecer primeiramente a Deus que possibilitou minhas conquistas, superações, perseverança e dedicação em minha caminhada. A faculdade representa mais uma etapa na qual Ele esteve sempre presente, ao meu lado, esperando apenas que eu o buscase.

Agradeço enormemente aos meus pais, Erenice e Jandiro, que por tantas vezes abdicaram em prol de uma educação melhor aos seus filhos, uma vida melhor, objetivando sempre o nosso bem-estar, dando carinho, conselhos e nos chamando atenção nos momentos certos. Não tenho a menor dúvida que tudo isto vive em nossa relação, e a eles eu dedico essa conquista: é nossa!

Aos meus irmãos, Janderson e Hadson, que estiveram sempre presentes, disponíveis para ouvir meus anseios, problemas, propondo caminhos a seguir, dando força, cada um de sua forma.

Ao meu orientador Osmar Sepúlveda por todos os incentivos, comprometimento e boa vontade ao me acolher no desenvolvimento do trabalho monográfico. Grato por ter me orientado.

Obrigado a todos os amigos e colegas de faculdade que deram palavras de incentivo e otimismo a cada momento que eu precisava. A minha amiga Adriana Santana que esteve ao meu lado por tanto tempo nesta caminhada na faculdade, assim como França com seu jeitinho meigo e dedicado. À Bárbara Ferraz, uma amiga que é Pressão, super dez! Uma pena nós não termos colado grau juntos, mas estamos nos formando juntos enquanto ser humano, amigos, e dando continuidade à vida profissional. Aos outros amigos que cultivei na faculdade: Lucila, Aline, Dani, André Luiz, Monalisa, Alan Chaves (gente finíssima).

Aos meus amigos: Vânia, Almeidinha, Dayane, Cris, Alisson, Adriana Cerqueira, Lívia, João José e outros amigos que conquistei na minha vida. Muito obrigado mesmo!!

Aos meus colegas de trabalho e chefes, do IBGE e da UNEB, que compreenderam as diversas vezes que tive de me ausentar por causa das atividades acadêmicas. O maior respeito e consideração por todos eles. Obrigado a todos!!

## RESUMO

Este trabalho aborda a importância do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no contexto do orçamento do município de Barreiras, Bahia. O FPM é uma transferência proveniente da União e repassada aos Municípios, e, inserido na lógica do Federalismo Fiscal Brasileiro, tem por objetivo redistribuir recursos aos municípios que não possuem uma base arrecadação e estrutura capazes de ofertar um nível de bens e serviços públicos aceitáveis, cabendo ao fundo funcionar como um agente amenizador de desigualdades, redistribuidor de recursos e com vital influência sobre as finanças municipais. O município de Barreiras-BA é tomado como um estudo de caso para se averiguar a situação proposta e evidenciar a evolução do orçamento a partir de 2001 até 2007, identificando suas potencialidades em termos de disponibilidade de receitas e sua execução das despesas. Após identificar aspectos relevantes da participação do FPM no orçamento local, o trabalho aborda as fragilidades e possibilidades de evolução do mecanismo de distribuição de recursos, de forma que o FPM possa compreender melhor a realidade dos municípios.

**Palavras-chave:** Federalismo fiscal. Descentralização. Receita. Despesa. Orçamento. Eficiência e eficácia. Transferências intergovernamentais. FPM.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>07</b>
<b>2</b>	<b>DINÂMICA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)</b>	<b>09</b>
2.1	ATUAIS CRITÉRIOS DE DIVISÃO DO FPM	15
<b>3</b>	<b>A IMPORTÂNCIA DO FPM: O CASO DE BARREIRAS</b>	<b>19</b>
3.1	RECEITAS MUNICIPAIS	20
3.2	DESPESAS MUNICIPAIS	26
3.3	O ORÇAMENTO MUNICIPAL E A DISTRIBUIÇÃO DO FPM EM BARREIRAS	30
<b>4</b>	<b>DISTORÇÕES E PERDAS DO FPM: REDUTOR FINANCEIRO</b>	<b>37</b>
4.1	FRAGILIDADES DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FPM	40
4.2	APERFEIÇOAMENTOS NO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO	42
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>45</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>47</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As formas de financiamento do Estado sempre ocuparam o centro do debate ao longo dos anos, e atualmente tem ganhado uma acentuada discussão em torno da contrapartida estabelecida pelo Estado ao fornecer para a sociedade os bens e serviços públicos necessários, como por exemplo, estruturas de saúde, educação, geração de emprego, moradia, segurança, assistência social, entre outros. Associado a esta questão, temos que a forma de organização dos níveis de governo gera um sistema de mecanismos de inter-relações na qual são estabelecidos mecanismos de transferências que auxiliam e/ou tentam compensar os entes de menor capacidade de arrecadação e com maiores demandas sociais.

Os municípios sempre tiveram dificuldade tanto para equilibrar o orçamento quanto na ampliação da sua base de arrecadação, e para tentar amenizar esta dificuldade, foi criado mecanismos de redistribuição de renda, como o Fundo de Participação dos Municípios no ano de 1967.

Da sua criação até os dias atuais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foi utilizado com diversas finalidades e formas: às vezes como um instrumento de política nacional, outras com maiores níveis de autonomia, estando, deste modo, mais voltado às necessidades da política local. A situação atual do FPM, para os municípios, permanece a mesma desde quando foi criado: trata-se de uma fonte de recursos, a qual se eliminada, reduz a possibilidade de manutenção eficiente das atividades da administração local. O grau de relação com o orçamento é alto, a ponto de, dependendo do município, superar facilmente a receita tributária.

A lei do orçamento municipal de Barreiras forneceu a maioria das informações necessárias para verificar o grau de interferência do FPM nas contas municipais, bem como constatar o nível de comprometimento com cada tipo de gasto realizado pela administração, especialmente com saúde, educação e urbanismo – áreas que demandam grande parte dos recursos do município e que, em média, estão vinculados a obrigações constitucionais de aplicação.

Deste contexto, podemos realizar uma observação sobre o município de Barreiras-BA, o que possibilitará a análise de como o mecanismo do FPM tem funcionado. Para tanto, escolheu-se

este município porque tem auferido nos últimos anos um desenvolvimento econômico considerável, quando comparado com o desempenho do Estado da Bahia, fazendo pensar que há espaço para a ampliação de sua base arrecadatória e melhorias no atendimento da demanda por bens e serviços públicos. Neste sentido, procura-se estabelecer qual a dinâmica do FPM e como pode influir no orçamento do município de Barreiras-BA.

Este fundo é uma transferência intergovernamental, de caráter livre, não tendo vinculação com gastos específicos, como as transferências referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Logo, entende-se que as transferências livres, por terem um caráter não vinculado, possuem relevante importância aos municípios, tendo significativo relacionamento com o desenvolvimento do mesmo, e possuindo reflexos positivos e negativos na realidade do município.

Tendo por objetivo analisar o grau de influência do Fundo de Participação dos Municípios na economia local, o Capítulo 2 identificará o mecanismo de funcionamento do FPM, abordando os critérios de distribuição, legislações e sua evolução ao longo do tempo, definindo quais os critérios atuais de distribuição do fundo e como este se dá para o município em estudo. Neste quadro referencial temos o FPM e sua estrutura de funcionamento: redutor financeiro, objetivos iniciais estipulados, a constituição do fundo, forma de partilha entre os municípios e as implicações da forma de sua distribuição, o que resulta na importância para o orçamento local.

No Capítulo 3, o orçamento municipal é detalhado, identificando seu comportamento a partir do ano 2001 até 2007 através da legislação que fixa as despesas e estima as receitas para os anos em destaque. Desta abordagem, identifica-se o nível de dependência dos recursos do FPM, que posteriormente será relacionado com a disponibilidade de receita, corrente, tributária, total e com as transferências disponíveis.

O Capítulo 4 terá destaque especial para as possibilidades de evolução do FPM, suas fragilidades e entraves enquanto mecanismo de redistribuição de recursos. Passando ao capítulo conclusivo, é feita uma síntese global do problema e da situação orçamentária do município de Barreiras, e enfatizando a necessidade de mudanças no mecanismo de modo a melhor contemplar os municípios.



## 2 DINÂMICA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), enquanto uma transferência constitucional, “representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios” (BRASIL, 2006). Contudo, o processo de constituição deste fundo de transferência apresentou um longo caminho da sua criação à condição atual.

O início da sua estruturação remete à Constituição de 1946, na qual, em seu artigo 15º, se faz referência ao montante de recursos que deveriam ser recolhidos pela União e posteriormente repassados aos Municípios:

§ 4º - A União entregará aos Municípios, excluídos os das Capitais, 10% (dez por cento) do total que arrecadar do imposto de que trata o n.º IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural” (BRASIL, 2007 b).

Inicia-se em 1946 com 10% incidindo sobre impostos oriundos de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR). No ano de 1961, através da Emenda Constitucional n.º 5, este percentual foi elevado para 15%, aumentando assim os recursos destinados aos municípios, e ainda contou com uma incorporação de 10% dos impostos recolhidos sobre o consumo de mercadorias.

Apenas em 1965 seu início foi oficializado como Fundo de Participação dos Municípios através da Emenda Constitucional n.º 18, de 1/12/1965. A nova redação sobre as transferências de recursos para os municípios alterava a fonte de financiamento deste fundo, que passou a contar com recursos provenientes do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Nesta emenda, os valores sofreram uma redução em relação aos anos anteriores, passando a 10% dos recursos provenientes do IR e do IPI. Além desta redução, a União determinava o direcionamento da maior parte dos gastos relacionados ao FPM dos municípios, centralizando ainda mais o modelo tributário da época.

No ano seguinte, durante governo militar do Presidente Castello Branco, a Lei n.º 5.172, de 25/10/1966 instituiu o Código Tributário Nacional que passa a reger, entre outras disposições, o funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios. No código, inovou-se ao atribuir

um coeficiente individual de participação que influenciava no montante percebido pelos municípios. A composição deste coeficiente considerava o contingente populacional como fator decisório na sua construção, e estabelecia um período de cinco anos para o recenseamento demográfico, de modo a captar as oscilações do contingente municipal.

A Constituição de 1967 em seu artigo 26º incorpora a idéia contida no Código Tributário Nacional (Lei nº. 5.172, de 1966), especifica que será o Tribunal de Contas da União o responsável pela quantificação dos coeficientes e impõe que 50% dos recursos referentes ao FPM sejam destinados ao orçamento de capital.

Após a imposição da destinação dos recursos do FPM, ainda no mesmo ano foi publicado o Ato Complementar nº. 35/1967 que mudava os critérios de destinação dos recursos do FPM estabelecidos pelo Código Tributário Nacional, deixando de considerar puramente os coeficientes individuais e passando a fazer uma divisão antecipada dos recursos entre municípios da capital e do interior, e o posterior cálculo dos coeficientes entre as duas classes:

- a) 10% (dez por cento) aos Municípios das Capitais dos Estados;
- b) 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País.

A primeira classe levava em consideração o produto do fator representativo da população com o fator representativo do inverso da renda *per capita* do respectivo Estado, conforme o artigo 90º do Código Tributário Nacional. Já a classe dos municípios do interior continuava com distinção pela sua população, tendo sido mantido os intervalos de classe conforme o Código Tributário Nacional.

A nova redação determinava que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) procederia a contagem populacional dos municípios, e a partir desta seria estipulados os coeficientes de participação do FPM. Deste modo, a cada cinco anos seria realizada a contagem, e caso surgisse um novo município fruto de um desmembramento, por exemplo, este passaria a receber uma parcela deduzida da conta do município do qual ele foi desmembrado, considerando a proporção da população por ele absorvida, até que novo recenseamento demográfico geral fosse realizado.

Tanto o Código Tributário Nacional quanto a Constituição de 1967, e os atos complementares aditados neste interstício, atribuíam valores de composição do FPM em torno de 10% da sua base de arrecadação, IR e IPI. Contudo, o Ato Complementar nº. 40, de 30 de dezembro de 1968 alterou esse índice de repasse reduzindo-o a 5% da arrecadação do IR e do IPI. A partir deste período, os recursos destinados ao Fundo de Participação dos Municípios sofrem inúmeras ampliações nos seus percentuais, fruto de pressões dos governos subnacionais, e chegaram a estar regidos por imposições que condicionavam o repasse dos recursos ao “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” (BRASIL, 2007g)

O quadro abaixo mostra a evolução dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios até a Constituição de 1988, que define a base atual de repasse do FPM. Percebe-se que após uma redução drástica no início do governo militar e um período de forte concentração dos recursos em poder da União, os repasses sofreram constantes aumentos, sendo os mais representativos a partir do declínio do governo militar no início da década de 1980, atingindo gradativamente o valor atual de 22,5%, e que já vai ser aumentado para 23%, conforme emenda constitucional apresentada este ano no Congresso Nacional.

Tabela 1 – Evolução dos percentuais do FPM

<b>Evolução dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</b>		
<b>Ano</b>	<b>Dispositivo legal</b>	<b>FPM (%)</b>
1967/1968	Emenda Constitucional 18/65	10,00
1969/1975	Ato Complementar 40/68	5,00
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,00
1977	Emenda Constitucional 5/75	7,00
1978	Emenda Constitucional 5/75	8,00
1979/1980	Emenda Constitucional 5/75	9,00
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,00
1982/1983	Emenda Constitucional 17/80	10,50
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,50
1985	Emenda Constitucional 23/83	16,00
1985/1988	Emenda Constitucional 27/85	17,00
1988	Constituição Federal de 1988	20,00
1989	Constituição Federal de 1988	20,50
1990	Constituição Federal de 1988	21,00
1991	Constituição Federal de 1988	21,50
1992	Constituição Federal de 1988	22,00
1993	Constituição Federal de 1988	22,50

Fonte: GASPARINI;MIRANDA, 2006, p.17

Até a Constituição de 1988, o FPM sofreu novas alterações em seu percentual, sendo que as principais foram editadas pelas emendas constitucionais, decretos e atos complementares que versavam principalmente sobre o reajuste dos intervalos de classe e dos coeficientes segundo as faixas populacionais para municípios do interior conforme redação anteriormente dada pelo Ato Complementar nº. 35, de 28 de fevereiro de 1967, e agora em vigência pelo Decreto-Lei nº. 1881, de 27 de Agosto de 1981 e pelo valor do FPM a ser repassado aos municípios. Com a Constituição de 1988, os municípios passam a receber um maior volume de recursos do FPM, sendo-lhes garantido, a partir do ano de 1993, 22,5% como uma forma de suprir a deficiência dos municípios em complementar as suas necessidades orçamentárias em decorrência de um modelo de tributação, de certo modo ineficiente, haja vista que retro alimenta as incapacidades e relações de dependência dos municípios para com a União (PALOS, 2006, p.5).

No processo histórico da constituição do FPM, apesar das constantes variações dos percentuais de repasses, o que mais implicou alterações para os municípios foi a forma como os coeficientes individuais de participação aconteceu, bem como o congelamento dos percentuais de participação de cada Estado (BRASIL, 2007i). Ou seja, o conjunto de municípios de um determinado estado rateava entre si os recursos destinados ao estado, ainda que um novo município fosse criado. Os municípios que não são capitais, os quais recebiam 90% dos recursos do FPM, estavam submetidos a uma nova classificação de coeficientes de participação.

A definição dos coeficientes individuais de participação para municípios do interior tinha como critério as faixas populacionais que possuíam limites de número de habitantes, conforme redação pelo Decreto Lei nº 1881/1981, e contemplavam todos os municípios do interior. Em seu artigo 2º, o Decreto criava uma Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, que tinha por destinação ser repartido, exclusivamente, entre os municípios que se enquadrassem no coeficiente individual de participação 4,0 (quatro), conforme era 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.

A tabela seguinte mostra um comparativo entre os limites das faixas de número de habitantes que era praticadas em 1967 e que foram adotadas a partir de 1981. Inicialmente, percebe-se que os municípios do interior tinham maiores participações quando considerado os critérios

definidos em 1967, ou seja, atualmente é necessária uma população bem maior que antes para se fazer jus a uma parcela do FPM mais significativa. Esta nova subdivisão acirrou ainda mais as pressões por parte dos municípios para reaver o contingente populacional buscando elevá-lo para poder receber maior número de recursos.

Tabela 2 – Limite das Faixas de Habitantes

ATO COMPLEMENTAR Nº 35/1967		DECRETO LEI Nº 1881/1981	
Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coefficiente	Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coefficiente
I - até 10000, para cada 2000 ou fração excedente	0,2	a) Até 16980	
II - acima de 10000 até 30000:		Pelos primeiros 10188	0,6
a) pelos primeiros 10000	1,0	Para cada 3396, ou fração excedente	0,2
b) para cada 4000 ou fração excedente	0,2	b) Acima de 16980 até 50940	
III - acima de 30000 até 60000:		Pelos primeiros 16980	1
a) pelos primeiros 30000	2,0	Para cada 6792 ou fração excedente	0,2
b) para cada 6000 ou fração excedente	0,2	c) Acima de 50940 até 101880	
IV - acima de 60000 até 100000:		Pelos primeiros 50940	2
a) pelos primeiros 60000	3,0	Para cada 10188 ou fração excedente	0,2
b) para cada 8000 ou fração excedente	0,2	d) Acima de 101880 até 156216	
V - acima de 100000	4,0	Pelos primeiros 101880	3
		Para cada 13584 ou fração excedente	0,2
		e) Acima de 156216	4

Fonte: ATO COMPLEMENTAR Nº 35/1967 e DECRETO LEI Nº 1881/1981

Com relação ao congelamento dos percentuais de participação de cada Estado, Palos (2006) identifica a questão central que levou aos municípios do interior consideráveis prejuízos no que se refere aos repasses dos recursos do FPM. A primeira etapa na distribuição dos recursos do FPM para municípios do interior leva em consideração a divisão destes recursos pelos Estados, ou seja, de forma independente do número de municípios que cada um contenha. A Lei Complementar nº. 62, de 28 de dezembro de 1989 congelou os níveis de participação de cada Estado nos recursos no FPM, e conferiu ao Estado da Bahia o valor de 9,3962% do total dos recursos do fundo, fazendo com que este valor criasse um mecanismo de não proliferação dos municípios, pois conforme Palos (2006) indica, era uma prática reconhecidamente usual a criação de municípios com vistas a aumentar a participação regional na distribuição dos recursos. Deste modo, antes de se proceder a divisão do FPM para os municípios, era estabelecida qual a cota-participação cada Estado da Federação teria direito, para então dar prosseguimento ao rateio do FPM entre os municípios.

Até certo ponto, a alternativa do congelamento era eficiente, pois se evitava que o processo de criação de municípios acontecesse de forma descontrolada, o qual poderia ter por objetivo apenas servir os interesses locais das classes dominantes. Porém, o crescimento populacional

que cada município atingia e a própria dinâmica de desenvolvimento econômico e social que os mesmos viviam, criavam distorções para os municípios. Conseqüentemente, a necessidade de reavaliar o congelamento dos percentuais de participação e a frequência em que era realizada a contagem da população se fez presente, pois agravavam ainda mais a situação de muitos municípios que passaram a partilhar de uma mesma quantidade de recursos com um maior número de municípios.

Em 1997, a Lei Complementar nº. 91, de 22 de dezembro de 1997, não só incorporou, a partir do ano de 1999, os municípios com coeficiente 3,8 à Reserva do FPM, como instituiu uma nova composição dos coeficientes de participação dos municípios do interior, e um redutor financeiro aplicado aos municípios que obtiveram ganhos adicionais com a manutenção para o ano de 1998 do coeficiente referente ao ano de 1997.

Aqueles que obtiveram tais ganhos com a manutenção dos coeficientes, por terem uma estimativa populacional irreal durante esses anos, sofreram aplicação do redutor financeiro, o qual visava uma redistribuição automática do FPM aos demais municípios, até normalizar a situação no ano de 2003, conforme redação dada pela lei complementar citada, e posteriormente alterada para pela Lei Complementar nº. 106, de 23/3/2001, que determinou novo prazo para que as transferências do FPM se normalizassem entre municípios de mesmo coeficiente como sendo o ano de 2008. Os percentuais aplicáveis ao redutor financeiro, conforme Lei Complementar nº. 106, de 23 de março de 2001 são os seguintes:

- III – trinta pontos percentuais no exercício financeiro de 2001;
- IV – quarenta pontos percentuais no exercício financeiro de 2002;
- 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.

Segundo análise da União das Prefeituras da Bahia (UPB) e estudo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), a Lei Complementar 91/97 gera duas grandes distorções decorrentes da aplicação do redutor financeiro. Primeiramente, a aplicação do redutor

financeiro altera a participação relativa dos municípios atingidos por esse mecanismo na parcela total dos recursos do FPM destinado ao seu Estado, pois diminui o seu coeficiente, e aumenta a participação dos municípios não “contemplados”, ou seja, aqueles que não estão sujeitos ao redutor financeiro. A segunda distorção causada é a intensificação das assimetrias entre os municípios, pois redistribuição dos recursos aumenta mais o coeficiente dos municípios não atingidos pelo redutor financeiro, gerando maiores ganhos a estes e maiores perdas aos municípios atingidos pelo redutor financeiro, gerando uma distorção ainda maior.

Neste sentido, no estudo do IBAM, Bremaeker (2008a) faz uma síntese do problema causado pelo redutor financeiro criado pela lei complementar 91/97 e que contempla as conclusões acima:

A metodologia que se esperava seria a de se efetuar a fixação dos coeficientes de distribuição do FPM, mediante o cálculo do coeficiente individual para cada ano e depois chegar ao somatório em cada Estado para então dividir os recursos de acordo com esse coeficiente individual que declina a cada ano na proporção de 20% ao ano. Entretanto, a metodologia adotada foi a de subtrair o valor correspondente à diferença pela aplicação do redutor, a ser repassado a cada um dos Municípios com redutor do FPM e, em seguida, redistribuir o montante encontrado em cada Estado para os demais Municípios, ou seja, para aqueles que não estão em processo de redutor do FPM (BREMAEKER, 2008a, p.25).

## 2.1 ATUAIS CRITÉRIOS DE DIVISÃO DO FPM

O modo como o FPM atualmente é aplicado consiste numa série de critérios, muitos deles já explicados anteriormente, mas que necessitam de uma organização mais consequente, de modo que permitam a visualização atual dos moldes de divisão do fundo.

A composição do Fundo de Participação dos Municípios garante que 22,5% dos recursos provenientes do IR e do IPI seja destinados a fundo, sendo que deste total, 10% são destinados às capitais e 90% aos municípios do interior, sendo 3,6% destinados àqueles da Reserva do FPM e os outros 86,4% aos demais municípios do interior.

Para os municípios do interior, os critérios de partilha do fundo consideram o fator populacional, conferindo coeficientes de acordo com os intervalos de classe populacionais conforme redação dada pelo Decreto-lei n° 1.881, de 27 de agosto de 1981, sendo que aqueles que possuem coeficientes de participação entre 3,8 e 4,0 participam da Reserva do FPM,

recebendo maior aporte de recursos desta reserva, sem prejuízo da participação do FPM previamente estabelecida.

Inicialmente se procede a divisão do FPM por estados, mecanismo criado objetivando barrar a criação de novos municípios como forma de alterar o percentual do fundo destinado ao estado. Assim, o surgimento de novos municípios impactam no próprio estado, ocorrendo uma nova redistribuição até que se faça a contagem populacional.

O redutor financeiro foi criado como forma de corrigir as distorções geradas pelo congelamento dos coeficientes individuais do ano de 1997 a partir de 1998. Com isso, alguns municípios, tanto do interior quanto sendo capitais, obtiveram ganhos adicionais, e que passariam a sofrer o efeito do redutor financeiro até o ano de 2007, quando a partir de 2008 voltará a ter seu coeficiente correspondendo apenas a população real do seu município.

Os municípios das capitais estão sujeitos a outro critério de distribuição do fundo. Além da consideração do fator populacional, tem-se o fator representativo do inverso da renda per capita, que pode ser entendido como uma determinação do índice relativo à renda per capita de cada entidade participante feita tomando-se como 100 a renda per capita média do País. Ambos os critérios podem ser ilustrados conforme tabelas seguinte:

Tabela 4 – Fator representativo da população

<b>Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – capitais e reserva fator representativo da população</b>	
Percentual da população de cada município em relação ao total do conjunto (capitais ou reserva)	Fator
Até 2%	2
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3%	3
Acima de 3% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4%	4
Acima de 4% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5

FONTE: Lei no 5.172, de 1966.

Tabela 5 - Fator representativo do inverso da renda

<b>Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – capitais e reserva fator representativo do inverso da renda</b>	
Inverso do índice relativo à renda per capita	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
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
Acima de 0,0220	2,5

FONTE: Lei no 5.172, de 1966.



A partir da Lei Complementar no 91/1997, os municípios enquadrados no coeficiente 3,8 também passaram a participar da Reserva do FPM a partir de 1º de janeiro de 1999.

Enquanto isso, para os municípios do interior adota-se apenas o critério populacional como forma de participação no FPM, conforme segue a classificação abaixo:

Tabela 6 – Coeficientes do FPM - Interior

Tabela de coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – interior	
Intervalos de classe dos habitantes	Coeficiente aplicável
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.356 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.316 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3
De 101.880 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.217	4

FONTE: Decreto Lei nº. 1881/1981

Atualmente, a Emenda Constitucional nº. 55, de 20 de Setembro de 2007, alterou a composição do Fundo de Participação dos Municípios, elevando em mais 1,0% a constituição do fundo, chegando a 23,5%. Este acréscimo, segundo a emenda, deve ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, é destacado que estas alterações “somente se aplicam sobre a arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados realizada a partir de 1º de setembro de 2007” (BRASIL, 2008a).

Ainda sobre o FPM, é importante salientar que o controle externo dos Fundos de Participação dos Municípios é responsabilidade dos Tribunal de Contas dos Municípios, pois trata-se, como afirma Gabriel (2007), de receitas próprias dos Municípios, sendo, portanto, fiscalizados por seus respectivos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, se existentes. As demais instituições envolvidas são o Tribunal de Contas da União, cabendo-lhe efetuar o

cálculo das cotas referentes ao FPM, fixando os coeficientes de participação de cada município, fiscaliza a entrega dos recursos, acompanhando, perante aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem ao fundo e estabelecendo normas e instruções necessárias.

Gasparini e Miranda (2006) ainda identificam a Secretaria do Tesouro Nacional como responsável pela divulgação dos valores a serem transferidos bem como das normas criadas sob sua competência, tendo o Banco do Brasil como operador deste mecanismo, e o IBGE como o instituto responsável pelo levantamento do índice populacional e da renda *per capita*.

### 3 A IMPORTÂNCIA DO FPM: O CASO DE BARREIRAS

O município de Barreiras localiza-se no extremo oeste do Estado da Bahia. Sua emancipação de Angical aconteceu em 26 de maio de 1891, e em 19 de maio de 1902 Barreiras foi elevada para categoria de cidade através da Lei Estadual nº. 449. Em 31 de março de 2000, o distrito de Mimoso do Oeste é emancipado de Barreiras, dando origem ao município de Luís Eduardo Magalhães.

A partir dos anos 1980, atividades econômicas como o cultivo de soja e outras culturas, juntamente com a pecuária extensiva, permitiram que o município de Barreiras começasse a vivenciar um ciclo de desenvolvimento, inclusive trabalhando-se novas culturas, como o arroz. “Esse processo foi se expandindo à medida que novos agricultores aqui chegavam atraídos pela disponibilidade de terras baratas, com topografia plana favorável a agricultura mecanizada, temperatura e luminosidade adequadas e um potencial hídrico abundante”. (BARREIRAS, 2008).

Utilizando-se da base de crescimento gerada na década de 1980, o Município de Barreiras passou a vivenciar, a partir de 1990, ciclos de crescimento de 10% ao ano, tendo as lavouras de soja, do milho, do feijão, do arroz, do algodão, do café, da fruticultura além da pecuária como pilares da continuidade do desenvolvimento sustentável e econômico da região oeste do Estado da Bahia. “ A partir da década de 1990, Barreiras assume definitivamente a posição de principal centro urbano e econômico da região e é hoje um importante pólo nacional de tecnologia e profissionalismo, o que resulta também no crescimento e no progresso da cidade” (BARREIRAS, 2008).

O cenário do município no início da consolidação deste ciclo de desenvolvimento, segundo dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, identificou sua população no ano de 1991 em 92.640 habitantes, sendo 76,50% localizada na zona urbana e 23,50% na zona rural. Dez anos depois, em 2000, o cenário era diverso: a população atingiu 131.849 habitantes, sendo 87,82% deles da zona urbana e apenas 12,18% da zona rural. Comparando com os índices nacionais, é significativo o nível de crescimento populacional vivenciado pelo município de Barreiras. Enquanto a população do município, nesses 10 anos, cresceu 42,32%, a variação nacional do crescimento populacional em zonas urbanas não passou de 15,65%, segundo dados do PNUD.

Admitindo-se este cenário de crescimento populacional e maior pressão por serviços públicos, as transferências provenientes do Fundo de Participação dos Municípios exerce importante papel para as finanças municipais de Barreiras, ao seu orçamento anual, traduzindo-se no nível de relação que possui com outras fontes de financiamento das despesas municipais

### 3.1 RECEITAS MUNICIPAIS

Os municípios possuem diversas fontes de receitas para realizar suas diversas funções cumprindo as obrigações de fornecer serviços e obras para sociedade. O desdobramento destas receitas compreende, conforme definição da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2006), duas categorias:

- a) **Receitas Correntes:** Receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. São os casos, por exemplo, das receitas dos impostos que, por se extinguirem no decurso da execução orçamentária, têm, por isso, de ser elaboradas todos os anos. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes.
- b) **Receitas de Capital:** Receitas que alteram o patrimônio duradouro do estado, como, por exemplo, aquelas provenientes da observância de um período ou do produto de um empréstimo contraído pelo estado a longo prazo. Compreendem, assim, a constituição de dívidas, a conversão em espécie de bens e direitos, reservas, bem como as transferência de capital.

Conforme estudo do IBAM, constituem receitas municipais:

#### *1. Receitas Tributárias:*

Registram o valor total da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhorias, e são de competência municipal, conforme disposto na Constituição de 1988.

I - Impostos sobre:

- a) a propriedade predial e territorial urbana;

b) a transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição;

c) os serviços de qualquer natureza, não compreendidos os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, definidos em lei complementar;

## II - Taxas arrecadadas:

a) em razão do exercício do poder de polícia;

b) pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

## III - Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

### 2. *Receita de Contribuições:*

Contribuição para custeio do serviço de iluminação pública, Emenda Constitucional n.º 39/2002, bem como contribuição cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (BRASIL, 2006).

### 3. *Receitas de Transferências Constitucionais:*

Compreende os valores das receitas recebidas através de transferências ocorridas entre diversas esferas de governo.

No âmbito das participações em receitas do Estado, o município recebe transferências do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, 75% constituem receita do Estado e 25% receita do Município. Sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, 50% farão parte da receita dos Estados e 50% pertencerão ao Município onde for licenciado o veículo sobre o qual incide o tributo.

Já na esfera da União, recebe transferências do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Do ITR, 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural, arrecadado pela União no Município é transferido para o mesmo.

Há ainda as receitas das Operações Financeiras sobre Ouro - IOF Ouro. A alíquota mínima é 1%, mas poderá ser transferido até 30% para os Estados, Distrito Federal ou o Território, conforme a origem, e 70% do montante da arrecadação sendo destinada ao Município de origem.

Sobre o IR e o IPI, 22,5% do produto da arrecadação é destinado ao FPM que é uma receita contínua, e “entra para os cofres municipais a cada dez dias, permitindo um planejamento mais racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira” (BREMAEKER, 2008e). As cotas do FPM são calculadas pelo Tribunal de Contas da União conforme critérios explicados anteriormente, e cabe ao Banco do Brasil atuar como agente responsável pelo repasse.

#### 4. *Compensações Financeiras(Royalties):*

Esta receita consiste em recursos de caráter indenizatório devido a exploração de recursos naturais em seu território, adjacências e plataforma continental. Comumente, as origens destes recursos são da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de recursos minerais.

#### 5. *Receita Patrimonial:*

“O patrimônio público do Município é constituído de bens móveis e imóveis, podendo, quando explorado economicamente, gerar receitas patrimoniais mobiliárias e imobiliárias; tais como aplicações financeiras, venda de bens móveis e imóveis, aluguéis e outros.” (BREMAEKER, 2008e)

#### 6. *Receita de Serviços:*

Esta arrecadação é originária da prestação de serviços, tais como atividades comerciais, financeiras, de transporte coletivo, de comunicação, de saúde, de armazenagem, serviços científicos e tecnológicos, de metrologia, agropecuários e etc. A determinação dos seus

preços segue lei geral que garante prerrogativas ao prefeito em alterar seus valores ao longo do tempo de acordo com os custos ou preços de mercado.

#### 7. Outras Receitas Correntes:

Constituem as multas ou penalidades administrativas ou decorrentes de regulamentos municipais sobre obras, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa tributária e não tributária.

Em referência aos anos de 2001 à 2007, o município de Barreiras apresentou as leis orçamentárias que estimam as receitas e fixam as despesas do Orçamento Anual do município, com base nestes dados verifica-se que a principal fonte de financiamento das despesas do município concentra-se nos recursos provenientes das transferências correntes que, apesar de apresentar tendência de queda na participação total das receitas, representa 74,23% da receita total no ano de 2007, um valor representativo e que demonstra o quanto o poder público municipal está dependente de recursos de transferências.

Tabela 7 – Orçamento Municipal (preços correntes)

RECEITAS	ORÇAMENTO MUNICIPAL						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>RECEITA CORRENTE (1)</b>	<b>59.863.408,00</b>	<b>60.730.000,00</b>	<b>59.623.260,00</b>	<b>64.354.125,00</b>	<b>72.361.088,00</b>	<b>98.628.445,00</b>	<b>109.252.178,22</b>
Receita Tributária	7.413.000,00	5.312.506,00	5.580.000,00	6.446.900,00	7.866.921,00	10.089.936,00	10.216.444,83
Receita de Contribuições						2.400.000,00	957.820,25
Receita Patrimonial	741.000,00	83.342,00	135.000,00	143.100,00	119.640,00	1.123.800,00	1.167.852,96
Receita de Serviços	-	-	8.500.000,00	8.902.475,00	9.161.761,00	12.750.628,00	13.995.005,54
Transferências Correntes	51.269.408,00	53.874.114,00	43.858.260,00	47.141.650,00	54.232.205,00	66.741.470,00	80.759.736,20
Outras Receitas Correntes	440.000,00	1.460.038,00	1.550.000,00	1.720.000,00	980.561,00	5.522.611,00	2.155.318,44
<b>RECEITA DE CAPITAL (2)</b>	<b>2.067.706,00</b>	<b>4.000.000,00</b>	<b>3.150.000,00</b>	<b>4.555.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2.910.000,00</b>	<b>6.903.913,55</b>
Operações de Crédito						2.000.000,00	
Alienações de Bens	150.000,00	150.000,00	50.000,00	55.000,00		200.000,00	207.840,00
Transferências de Capital	1.917.706,00	3.850.000,00	3.100.000,00	4.500.000,00		710.000,00	6.696.073,55
Conta Retificadora							-7.354.067,24
<b>RECEITA TOTAL (1) + (2)</b>	<b>61.931.114,00</b>	<b>64.730.000,00</b>	<b>62.773.260,00</b>	<b>68.909.125,00</b>	<b>72.361.088,00</b>	<b>101.538.445,00</b>	<b>108.802.024,53</b>

Fonte: Leis que estimam a receita e fixa a despesa do Orçamento Anual do Município de Barreiras

A capacidade tributária demonstra não ter grande representatividade para o município, pois se considerarmos a participação das receitas de prestação de serviços, tais como atividades comerciais, financeiras, de transporte coletivo, de comunicação, de saúde, de armazenagem, serviços científicos e tecnológicos, de metrologia, agropecuários e etc, fica evidente que

apresenta resultados mais expressivos, em termos absoluto. Ou seja, o município não se apropria das receitas geradas em seu território em sua totalidade.

Tabela 8 – Participação Percentual das Receitas no Orçamento Municipal

RECEITAS	ORÇAMENTO MUNICIPAL - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>RECEITA CORRENTE (1)</b>	<b>96,66%</b>	<b>93,82%</b>	<b>94,98%</b>	<b>93,39%</b>	<b>100,00%</b>	<b>97,13%</b>	<b>100,41%</b>
Receita Tributária	11,97%	8,21%	8,89%	9,36%	10,87%	9,94%	9,39%
Receita de Contribuições	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,36%	0,88%
Receita Patrimonial	1,20%	0,13%	0,22%	0,21%	0,17%	1,11%	1,07%
Receita de Serviços	0,00%	0,00%	13,54%	12,92%	12,66%	12,56%	12,86%
Transferências Correntes	82,78%	83,23%	69,87%	68,41%	74,95%	65,73%	74,23%
Outras Receitas Correntes	0,71%	2,26%	2,47%	2,50%	1,36%	5,44%	1,98%
<b>RECEITA DE CAPITAL (2)</b>	<b>3,34%</b>	<b>6,18%</b>	<b>5,02%</b>	<b>6,61%</b>	<b>0,00%</b>	<b>2,87%</b>	<b>6,35%</b>
Operações de Crédito	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,97%	0,00%
Alienações de Bens	0,24%	0,23%	0,08%	0,08%	0,00%	0,20%	0,19%
Transferências de Capital	3,10%	5,95%	4,94%	6,53%	0,00%	0,70%	6,15%
Conta Retificadora (-)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-6,76%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município.

O que reforça a idéia de que a capacidade tributária do município encontra-se atrofiada é o resultado do estudo feito por Bremaeker pelo IBAM para o ano de 1998, o qual retrata o comportamento médio dos municípios brasileiros para a distribuição das receitas municipais. Na tabela abaixo podemos conferir que os valores para receita tributária dos municípios com população maior que 100 mil e menor que 500 mil habitantes estava em torno de R\$ 23.876.000,00. Considerando apenas este ano de 1998 e confrontando com os dados do município de Barreiras, concluí-se que a capacidade tributária está muito abaixo da média, registrando não mais de 9,80% de participação média ao longo dos anos de análise.

Tabela 9 – Receita Média dos Municípios

DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS DOS MUNICÍPIOS POR GRUPOS DE HABITANTES BRASIL - 1998				
Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Total (R\$ mil)	Receita Tributária (R\$ mil)	Transferências Constitucionais (R\$ mil)	Outras Receitas (R\$ mil)
Até 10	2.919	188	2.122	609
10  ----- 20	5.160	398	3.941	821
20  ----- 50	9.785	1.172	7.198	1.415
50  ----- 100	23.878	4.107	16.568	3.163
DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS MÉDIAS DOS MUNICÍPIOS POR GRUPOS DE HABITANTES BRASIL - 1998				
Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Total (R\$ mil)	Receita Tributária (R\$ mil)	Transferências Constitucionais (R\$ mil)	Outras Receitas (R\$ mil)
100  ----- 500	92.372	23.876	57.413	11.083
500 e mais	776.173	265.967	333.587	176.619

FONTE: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).



Apenas nos Municípios mais populosos, com população acima de 50 mil habitantes, que representam 9,5% do total dos Municípios do País, suas receitas superam os valores médios nacionais, sendo que, o diferencial do crescimento da receita tributária é 60% superior ao do valor das transferências constitucionais pelos diferentes grupos de habitantes. (BREMAEKER, 2008b, p. 05)

Barreiras não apresenta a situação relatada por Bremaeker (2008b), onde só vai atingir a média citada no ano de 2006. Ou seja, as receitas municipais estão pouco desenvolvidas quando comparadas com a média nacional, tendo apenas as transferências constitucionais equiparadas à média.

Entre as fontes de receitas que usualmente não são citadas nos estudos, pode ser destacado os recursos provenientes da Dívida Ativa Tributária. Consiste em débitos de pessoas físicas jurídicas com o governo municipal, o qual deve utilizar de meios eficientes de cobranças dos débitos como forma de aumento de receita local.

Segundo o parecer de julgamento das contas do governo municipal referente a todos os anos estudados, ficou evidente a ineficiência do gestor em cobrar estes recursos, conforme pode ser visto no parecer prévio do ano de 2006:

Apesar das justificativas, fica patente a timidez da Administração na cobrança de seus créditos, demonstrando descaso na cobrança dos débitos inscritos na dívida ativa, podendo caracterizar renúncia de receita, conforme previsto na Lei Complementar nº 101/00, cabendo ao Gestor adotar as medidas necessárias para o ingresso desses valores nos cofres municipais, como forma de elevar a arrecadação direta, sob pena de responsabilidade (BAHIA, 2007d, p.05).

A tabela seguinte retrata a situação verificada para os anos estudados, e reforça em números os valores, vez que o saldo atual da dívida tributária, em todos os anos, superou os recursos provenientes de transferências constitucionais, mais especificamente do FPM que em nenhum momento superou a faixa de vinte milhões de reais.

Tabela 10 – Dívida Ativa Tributária de Barreiras

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA (R\$)						
ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SALDO ANTERIOR	20.801.277,50	20.307.062,39	25.865.368,27	28.890.184,14	26.373.576,55	32.410.881,04
SALDO ATUAL	20.028.796,30	26.143.634,36	22.914.028,59	26.889.104,53	32.410.881,04	28.726.565,43
RECUPERAÇÃO	772.481,20	1.078.862,82	1.450.887,82	1.991.079,61	1.056.952,13	1.239.955,23
INSCRIÇÃO		6.915.434,79	3.519.660,51	5.450.578,57	7.094.305,62	5.399.637,27
PRESCRIÇÃO			5.020.112,37	5.460.578,57		7.843.997,65

Fonte: parecer prévio de julgamento das contas municipais realizado pelo TCM

### 3.2 DESPESAS MUNICIPAIS

A análise das despesas municipais nos permite compreender de que forma os governos locais realizam a alocação dos recursos, elegendo as prioridades diante das necessidades da população. Quando estudada com as receitas e sua composição, permite-nos compreender as especificidades do orçamento municipal, necessidades de recursos, dependência de transferências constitucionais, atrofiamento da base de arrecadação, entre outras peculiaridades vividas pelos municípios.

De acordo com a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, as despesas municipais compreendem duas classes:

- a) Despesas correntes: compreende as despesas de custeio, que são dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis; e as transferências correntes, que são dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado;
- b) Despesas de capital: investimentos, inversões financeiras e as transferências de capital, que são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

A lei do orçamento também determina que se proceda a discriminação das receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. A interpretação desta orientação, entre outras, é o detalhamento das receitas por fontes e das despesas por funções do Governo.

Dentre as diversas funções listadas na lei do orçamento, destacam-se as que compreendem a maior parte dos gastos do município: a) gastos com saúde; b) gastos com educação; c) gastos

administrativos, d) gastos com infra-estrutura, bem como gastos referentes a serviços da dívida pública e amortizações.

## GASTOS COM SAÚDE

A imposição constitucional da realização dos gastos com saúde efetuados pelos municípios diz que serão destinados em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º, resultando em 15% a.a dos recursos referentes aos tributos de competência municipal e transferências constitucionais, como o FPM e o ICMS (BRASIL, 2007d).

A mesma Constituição define que cabe ao Município ser o ente federativo responsável, mediante cooperação dos Estados e da União, pela prestação de serviços médicos à população.

A interpretação dada pela Constituição sobre estas e outras funções conduzem ao entendimento de que as competências são claramente definidas entre os entes federativos. Contudo, não é o que se verifica, e que será tratado na seção sobre orçamento.

Tabela 11 – Previsão para gastos com Saúde e Saneamento

MUNICÍPIO DE BARREIRAS/BA	
ANO	SAÚDE E SANEAMENTO
2001	R\$ 13.303.000,00
2002	R\$ 18.777.000,00
2003	R\$ 20.582.300,00
2004	R\$ 22.778.685,00
2005	R\$ 21.818.909,00
2006	R\$ 27.075.287,51
2007	R\$ 35.556.225,49

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município

Com relação aos gastos do município, conforme a tabela 11, estes se apresentaram significativos, se comparado com a obrigatoriedade constitucional de aplicar 15% em saúde, cabendo ao ano de 2006 o percentual de aplicação igual a 23,02% dos impostos anteriormente citados, conforme Parecer Prévio nº. 310 do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

## GASTOS COM EDUCAÇÃO

A Constituição Federal em seus artigos 205 e 212 estabelece que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família provê-la, cabendo a União aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino., anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento) , e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% ( vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos e proveniente de transferências. A definição deste percentual é fruto de questionamentos, pois o Brasil possui centenas de municípios com realidades orçamentárias bastante diversas, bem como realidades educacionais. Deste modo, a eficácia buscada através desta imposição poderá não ser atingida ou superdimensionada, acarretando em desperdícios.

Através da Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 foi regulamentado o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e que teve seu início em 1º de janeiro de 1998. O caráter deste fundo obriga os entes federados a aplicar pelo menos 60% dos recursos do fundo na remuneração dos professores em exercício no ensino fundamental e os 40% restantes nas despesas com manutenção e desenvolvimento deste mesmo nível de ensino. Desta forma, obrigou-se as esferas subnacionais a aplicarem no ensino fundamental 60% das suas receitas anteriormente vinculadas à educação como um todo.

O resultado desta garantia de recursos para educação, como pode ser vista na tabela seguinte, foi uma evolução da participação dos gastos com educação e cultura nos municípios, e em Barreiras especificamente, pois estes recursos passam a ter destinação específica garantida constitucionalmente.

Tabela 12 – Previsão para gastos com Educação e Cultura

<b>MUNICÍPIO DE BARREIRAS/BA</b>	
<b>ANO</b>	<b>EDUCAÇÃO E CULTURA</b>
2001	R\$ 21.169.000,00
2002	R\$ 19.639.000,00
2003	R\$ 18.740.800,00
2004	R\$ 20.327.680,00
2005	R\$ 24.996.324,00
2006	R\$ 27.400.749,00
2007	R\$ 33.613.076,15

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município

## GASTOS COM HABITAÇÃO E URBANISMO

Apesar da Constituição Federal de 1988 definir como sendo privativo à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, as três esferas de Governo realizam gastos com estas funções. Entretanto, de acordo com Bremaeker (2005), é a esfera municipal que realiza as maiores despesas:

Os gastos per capita mostram uma prevalência dos Municípios na alocação de recursos na função habitação, segundo as três esferas de Governo. Enquanto os Municípios gastam R\$ 5,89 por habitante/ano, os Estados gastam R\$ 3,17 e o Governo federal gasta R\$ 0,68. (BREMAEKER, 2008e, p.28)

Em relação ao município de Barreiras, apesar dos gastos com habitação e urbanismo terem apresentado uma redução gradual ao longo do tempo, os valores encontrados extrapolaram facilmente os dados tomados como base para o ano de 2003.

De acordo com dados do orçamento municipal dos últimos 7 anos, verifica-se esta constatação na tabela abaixo:

Tabela 13 – Previsão para gastos com Habitação e Urbanismo

MUNICÍPIO DE BARREIRAS/BA		
ANO	HABITAÇÃO E URBANISMO	HABITANTE/ANO
2001	R\$ 12.320.664,00	R\$ 102,67
2002	R\$ 5.793.000,00	R\$ 47,56
2003	R\$ 8.214.900,00	R\$ 66,45
2004	R\$ 7.655.000,00	R\$ 61,01
2005	R\$ 7.322.348,00	R\$ 57,49
2006	R\$ 3.340.000,00	R\$ 25,84
2007	R\$ 4.808.641,62	R\$ 36,65

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município

## GASTOS ADMINISTRATIVOS

O crescimento da demanda por serviços públicos no município é um dos fatores que pode justificar a variação dos gastos administrativos. A idéia original exposta pelo processo de descentralização, contida na própria Constituição Federal de 1988, é que o município, por ser o ente público diretamente ligado ao cidadão, deve estar mais apto a fornecer os bens públicos necessários, contando com a obrigação e colaboração dos demais entes federados na prestação dos serviços demandados.

Neste caso, para fazer face às pressões, o governo municipal realiza gastos administrativos, os quais são fortemente influenciados pelos gastos com pessoal, consumo, aluguéis e repasses, de modo que se mantenha o funcionamento da máquina pública, ou seja, os gastos administrativos, conforme diz Heraldo Reis (2005), possuem um caráter permanente e contínuo e alto grau de exigibilidade, já que estão diretamente associadas à manutenção da prestação de serviços pelo poder público, o que lhes confere importância do ponto de vista político.

O município de Barreiras apresenta um quadro referente aos gastos com administração coerente o novo enfoque conferido pela totalidade dos municípios às áreas sociais, ou seja, “há uma tendência à reordenação dos gastos em favor das atividades sociais: educação e cultura, saúde e saneamento.” Inicialmente, conforme a tabela seguinte, o município realizou gastos administrativos moderados, mas que logo passaram a acompanhar os gastos com saúde e educação, os quais sofreram forte aumento como foi mostrado nas tabelas anteriores.

Certamente, parte destes gastos refletem em manutenção de creches e escolas, postos de saúde, estrutura de saneamento, e demais gastos, como a contratação de pessoal mediante concursos públicos e processos de terceirizações.

Tabela 14 – Previsão para gastos com a Administração

MUNICÍPIO DE BARREIRAS/BA	
ANO	ADMINISTRAÇÃO
2001	R\$ 8.812.600,00
2002	R\$ 6.591.000,00
2003	R\$ 5.225.000,00
2004	R\$ 6.622.000,00
2005	R\$ 4.692.997,00
2006	R\$ 11.859.871,00
2007	R\$ 18.741.305,45

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município

### 3.3 ORÇAMENTO MUNICIPAL E A DISTRIBUIÇÃO DO FPM EM BARREIRAS

Segundo Heraldo da Costa Reis, o orçamento é um instrumento que expressa, para um período de tempo definido, denominado exercício financeiro, as políticas, programas de operações do governo e os meios de seu financiamento. É inerente ao orçamento a noção do planejamento socioeconômico, financeiro, administrativo e as responsabilidades do poder

público e de seus agentes na captação e no uso dos meios materiais, humanos e financeiros na execução dos programas de modo a cumprir a função do município perante o cidadão.

O orçamento municipal, além de atender os princípios básicos da universalidade e da anualidade, dentre outros constantes na Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964, deve atender especialmente o princípio que trata do equilíbrio. Este princípio, não se limita à igualdade entre receitas e despesas, mas reforça a importância do papel do gestor, pois cabe a este analisar as atividades da organização, segundo a seguinte classificação (REIS, 2005):

- a) **Atividades geradoras de receitas:** exclusivamente, sem relação com despesas. Neste caso, citam-se os impostos e as transferências constitucionais.
- b) **Atividades que geram exclusivamente despesas e produtos:** despesas com a educação, a cultura e outras.
- c) **Atividades que geram receitas, despesas e produtos:** serviços tais como a limpeza pública, o matadouro, o serviço de água e de esgotos podem ser incluídos.

Diante desta exposição, o orçamento do município de Barreiras-Ba será analisado com o objetivo de identificar o nível de importância dos recursos de transferências intergovernamentais provenientes do FPM num cenário em que os governos municipais se preocupam com o direcionamento da despesa pública diante de sua expansão e omissão dos demais poderes públicos na prestação e assessoramento dos serviços públicos. Conseqüentemente se faz necessário definir prioridades de gasto face às limitações do orçamento de forma a equilibrar as pressões por serviços públicos no nível local.

Ainda em 2006, Clementino diz:

...o município é continuamente pressionado a assumir encargos tradicionalmente debitados ao governo federal como aqueles ligados à implementação das políticas sociais e também aqueles ligados a infraestrutura econômica. Conter gastos, equilibrar o orçamento e estabilizar a economia tem sido apontado como a forma capaz do Estado brasileiro zerar o seu déficit público. (CLEMENTINO, 2006, p.01).

Apesar de o momento econômico apresentar redução em alguns índices de endividamento da União, crescimento do PIB nacional e etc, os municípios continuam vivendo uma relação de

certo modo desfavorável, pois a estrutura de definições de competências e direitos em tributar mantém-se idêntica a de momentos de retração econômica, e o processo de descentralização cada vez mais crescente, sem a esperada contraprestação.

É o que Bremaeker (2008h) apresenta em seus estudos ao mostrar o quanto o município gasta com funções de competência dos Estados e da União. Na pesquisa realizada pelo IBAM constatou-se que estas despesas chegaram a pelo menos 4,52% das receitas municipais, o que equivaleria, no ano de 2001, a um gasto de pelo menos R\$ 4,2 bilhões e de R\$ 5,0 bilhões em 2002. A média destes gastos por município acima de 100.000 habitantes foi igual a R\$ 3.769.428,00.

O orçamento executado para os anos de 2001 a 2006, apresentados na tabela seguinte, no município de Barreiras, vem destacar a importância do FPM para o município e evidenciar a importância destes milhões gastos pelo município com despesas competência da União e Estado.

Tabela 15 – Orçamento Executado (preços correntes)

ANO	ORÇAMENTO EXECUTADO					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Receita</b>	53.116.832,60	60.264.313,39	66.568.039,23	77.091.186,32	81.746.852,29	93.847.918,19
<b>Despesa</b>	53.247.079,39	60.317.581,77	67.064.436,97	75.592.402,82	79.992.272,51	95.522.150,64
<b>Déficit ou superávit</b>	-130.246,79	-53.268,38	-496.397,74	1.498.783,50	1.754.579,78	-1.674.232,45
<b>Orçamento estimado</b>	61.931.114,00	64.730.000,00	62.773.260,00	68.909.125,00	72.361.088,00	101.538.445,00

\* Ainda não foi emitido parecer em relação a execução orçamentária 2007 pelo TCM

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da lei orçamentária do município e do TCM

Contudo, por fins de análise, será utilizados dados disponíveis na lei que define o orçamento municipal, pois aborda o orçamento de forma mais detalhada do que a parecer do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM. A forma estruturada de análise permite verificar o volume de recursos destinados a cada gasto por função durante os anos de 2001 a 2007, para poder comparar com os recursos disponíveis à aplicação, sejam provenientes de transferências constitucionais, recursos próprios ou outras receitas.



A tabela seguinte serve de base de comparação com os recursos provenientes do FPM, pois evidencia a composição da receita municipal e descreve os principais gastos da administração pública municipal.

Tabela 16 – Orçamento Municipal do Município de Barreiras

ANO	ORÇAMENTO MUNICIPAL						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>RECEITAS</b>	<b>61.931.114,00</b>	<b>64.730.000,00</b>	<b>62.773.260,00</b>	<b>68.909.125,00</b>	<b>72.361.088,00</b>	<b>101.538.445,00</b>	<b>108.802.024,53</b>
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>59.863.408,00</b>	<b>60.730.000,00</b>	<b>59.623.260,00</b>	<b>64.354.125,00</b>	<b>72.361.088,00</b>	<b>98.628.445,00</b>	<b>109.252.178,22</b>
Receita Tributária	7.413.000,00	5.312.506,00	5.580.000,00	6.446.900,00	7.866.921,00	10.089.936,00	10.216.444,83
Receita de Contribuições						2.400.000,00	957.820,25
Receita Patrimonial	741.000,00	83.342,00	135.000,00	143.100,00	119.640,00	1.123.800,00	1.167.852,96
Receita de Serviços	-	-	8.500.000,00	8.902.475,00	9.161.761,00	12.750.628,00	13.995.005,54
Transferências Correntes	51.269.408,00	53.874.114,00	43.858.260,00	47.141.650,00	54.232.205,00	66.741.470,00	80.759.736,20
Outras Receitas Correntes	440.000,00	1.460.038,00	1.550.000,00	1.720.000,00	980.561,00	5.522.611,00	2.155.318,44
<b>RECEITA DE CAPITAL</b>	<b>2.067.706,00</b>	<b>4.000.000,00</b>	<b>3.150.000,00</b>	<b>4.555.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>2.910.000,00</b>	<b>6.903.913,55</b>
Operações de Crédito						2.000.000,00	
Alienações de Bens	150.000,00	150.000,00	50.000,00	55.000,00		200.000,00	207.840,00
Transferências de Capital	1.917.706,00	3.850.000,00	3.100.000,00	4.500.000,00		710.000,00	6.696.073,55
Conta Retificadora ( - )							-7.354.067,24
<b>DESPESAS</b>	<b>61.931.114,00</b>	<b>64.730.000,00</b>	<b>62.773.260,00</b>	<b>68.909.125,00</b>	<b>72.361.088,00</b>	<b>101.538.443,38</b>	<b>108.802.024,53</b>
Administração	8.812.600,00	6.591.000,00	5.225.000,00	6.622.000,00	4.692.997,00	11.859.871,00	18.741.305,45
Agricultura	1.230.000,00	320.000,00	300.000,00	1.063.000,00	1.111.000,00	2.030.000,00	274.000,00
Assistência Social e Previdência	1.279.311,00	1.682.000,00	1.201.260,00	1.754.000,00	3.336.110,00	3.110.374,00	1.281.780,22
Desporto, Lazer e Cidadania		370.000,00	500.000,00	550.000,00	203.000,00	1.209.000,00	330.000,00
Educação e Cultura	21.169.000,00	19.639.000,00	18.740.800,00	20.327.680,00	24.996.324,00	27.400.749,00	33.613.076,15
Encargos Especiais		5.213.000,00	3.768.000,00	4.605.000,00	4.475.000,00	16.422.894,19	7.840.000,00
Energia	450.000,00	200.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	2.602.950,00	1.000.000,00
Gestão Ambiental						1.035.000,00	210.000,00
Habitação e Urbanismo	12.320.664,00	5.793.000,00	8.214.900,00	7.655.000,00	7.322.348,00	3.340.000,00	4.808.641,62
Indústria, Comércio e Serviços	772.000,00	350.000,00	300.000,00	300.000,00	369.000,00	759.000,00	680.000,00
Legislativa e Judiciária	2.294.539,00	2.486.000,00	2.664.000,00	2.903.760,00	2.978.000,00	3.245.317,68	3.903.995,60
Reserva de Contingência		1.500.000,00	50.000,00	100.000,00	500.000,00		98.000,00
Saúde e Saneamento	13.303.000,00	18.777.000,00	20.582.300,00	22.778.685,00	21.818.909,00	27.075.287,51	35.556.225,49
Segurança Pública					25.000,00	118.000,00	105.000,00
Trabalho		1.309.000,00	177.000,00	100.000,00	99.000,00	50.000,00	60.000,00
Transporte e Segurança Pública	300.000,00	500.000,00	950.000,00	50.000,00	334.400,00	1.280.000,00	300.000,00

Fonte: Leis que estimam a receita e fixa a despesa do Orçamento Anual do Município de Barreiras

A relação com o FPM torna-se mais objetiva ao destacar a participação que este recurso tem no orçamento municipal, pois além do alto fluxo, possui a peculiaridade de poder ser utilizado de forma livre, daí também ser chamado de Transferências Livres, juntamente com o ICMS que também assume grande importância ao município, pois recursos provenientes do SUS e FUNDEF são transferências constitucionais que tem destinação específica e obrigatória não sendo possível a utilização destes recursos em outras áreas de aplicação do município. Logo, são as transferências livres que irão garantir, neste modelo de repartição de tributos, um certo nível de autonomia dos poderes locais em realizar gastos, definir prioridades mais condizentes com as necessidades locais.

Os recursos transferidos pelo FPM ao município seguiram a tabela abaixo:

Tabela 17 – Transferências de FPM

RECURSOS DE TRANSFERÊNCIA DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM							
ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
VALOR	7.305.107,36	9.679.969,40	10.211.388,38	11.399.690,35	15.232.375,20	16.939.474,68	19.598.022,63

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Comparativamente, percebe-se que o aporte de recursos proporcionado pelo FPM supera, ao longo do tempo, a arrecadação de impostos do município. Isto remete a duas implicações importantes:

- a) Inicialmente este resultado questiona capacidade do município em cobrar tributos instituídos pela Constituição, e ao mesmo tempo questiona a estrutura fiscal municipal, pois diante do alto índice de recursos aprisionados em mãos de terceiros via Dívida Tributária, fica evidente que o município está com sua capacidade tributária e seu aparelhamento fiscal comprometidos. Apenas no ano de 2003 que a dívida ativa apresentou redução, mas não devido ao maior índice de recuperação de recursos, mas certamente pela maior prescrição da dívida no ano anterior. Nos demais anos, a dívida evoluiu de forma sólida, inclusive mediante volumes significativos de direitos prescritos
- b) O próprio mecanismo de tributação, estabelecido pela Constituição, impõe aos municípios um modelo no qual lhes é suprimido de forma substancial a possibilidade de auferir receitas provenientes da prerrogativa em estabelecer de tributos sem intermédios de repasses, ou seja, o modelo de tributação ainda é centralizador na medida em que, enquanto o fato gerador está presente nos limites municipais, não é garantido ao próprio município, usufruir diretamente desta vantagem. Torna-se evidente ao se analisar a tabela seguinte:

Tabela 18 – Análise Relativa do FPM

RELAÇÃO		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FPM / REC. TOTAL	PARTICIPAÇÃO	11,80%	14,95%	16,27%	16,54%	21,05%	16,68%	18,01%
	VARIAÇÃO		26,78%	8,78%	1,70%	27,25%	-20,75%	7,97%
FPM / REC. CORRENTE	PARTICIPAÇÃO	12,20%	15,94%	17,13%	17,71%	21,05%	17,18%	17,94%
	VARIAÇÃO		30,62%	7,45%	3,43%	18,84%	-18,41%	4,44%
FPM / (REC. CORRENTE – REC. CAPITAL)	PARTICIPAÇÃO	12,64%	17,06%	18,08%	19,06%	21,05%	17,70%	19,15%
	VARIAÇÃO		35,00%	5,97%	5,43%	10,42%	-15,93%	8,20%
FPM / REC. TRIBUTÁRIA	PARTICIPAÇÃO	98,54%	182,21%	183,00%	176,82%	193,63%	167,88%	191,83%
	VARIAÇÃO		84,90%	0,43%	-3,37%	9,50%	-13,29%	14,26%
FPM / TRANSF. CORRENT	PARTICIPAÇÃO	14,25%	17,97%	23,28%	24,18%	28,09%	25,38%	24,27%
	VARIAÇÃO		26,10%	29,58%	3,86%	16,15%	-9,64%	-4,39%

Fonte: Elaboração própria do autor

O crescimento da participação dos recursos do FPM na composição da receita total do município evoluiu a uma taxa média de 8,62% a.a saltando de 11,80% no ano de 2001 para 18,01% em 2007. O dado mais preocupante foi a evolução da proporção entre o FPM e a Receita tributária, que passou de 98,54% para 191,83%, ratificando a idéia que mostra a fragilidade da capacidade tributária do município e a conseqüente dependência de recursos de transferências do FPM, o qual passou a representar aproximadamente 25% do total das transferências correntes do município, ao lado do ICMS, SUS e FUNDEF. Quando comparado com as transferências correntes líquidas, verifica-se que o FPM apresenta um resultado mais expressivo, pois é importante lembrar que trata-se de recursos que não tem vinculação constitucional com gastos definidos pela Constituição, podendo então serem utilizados de forma discricionária, autônoma pelo gestor municipal.

Tabela 19 – FPM e Transferências Correntes

ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Transferências Correntes = (1)</b>	51.269.408,00	53.874.114,00	43.858.260,00	47.141.650,00	54.232.205,00	66.741.470,00	80.759.736,20
<b>SUS + FUNDEF + FUNDEB = (2)</b>	18.320.205,27	21.590.537,26	22.950.161,65	25.668.883,65	26.450.280,47	32.531.914,44	26.961.169,82
<b>Transferências Correntes Líquidas: (1) - (2)</b>	32.949.202,73	32.283.576,74	20.908.098,35	21.472.766,35	27.781.924,53	34.209.555,56	53.798.566,38
<b>FPM</b>	7.305.107,36	9.679.969,40	10.211.388,38	11.399.690,35	15.232.375,20	16.939.474,68	19.598.022,63
<b>FPM/TRANS. COR. LIQ</b>	22,17%	29,98%	48,84%	53,09%	54,83%	49,52%	36,43%
<b>POPULAÇÃO</b>	116.874	120.321	123.609	130.512	134.333	138.037	129.449*
<b>FPM / HAB</b>	R\$ 62,50	R\$ 80,45	R\$ 82,61	R\$ 87,35	R\$ 113,39	R\$ 122,72	R\$ 151,40

Fonte: STN, TCM, IBGE

\* Contagem populacional realizado ao final do ano, a qual está sendo questionada pelo município

Ao logo dos sete anos pesquisados, o valor médio da participação do FPM em relação às transferências correntes líquidas registrou uma média de 42,12%, tendo seu ápice no ano de 2005 quando registrou o valor de 54,83% da participação, reforçando a importância dos recursos oriundos do fundo.

Para o município de Barreiras a distribuição do FPM se dá por critérios populacionais por se tratar de um município do interior, e registrou o coeficiente 3,4 até o ano de 2003, quando então passou a 3,6, devido ao crescimento populacional estimado pelo IBGE, de modo que garantiu maior aporte de recursos, passando dos R\$ 62,50 per capita em 2001 para R\$ 151,40 em 2007, ou seja, uma variação de 142,22% em sete anos.

Neste aspecto, o FPM segue fielmente o critério populacional previsto na Constituição, onde diz no § 7º que “os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional” – esta é a função original do FPM. Entretanto, as transferências não são uma forma de ajuda da União para os municípios, pois é nele que o fato gerador acontece, e ainda que a desigualdade seja um critério para realizar a redistribuição dos recursos, este não pode ser a única forma.

Em trabalho desenvolvido pelo IPEA, Araújo, Horta e Considera (1973), já discorriam sobre algumas possíveis alternativas mais eficazes de se transferir recursos aos entes federados. Uma das formas que muito interessariam aos municípios de maior dinamização da economia, como Barreiras, é garantir que seja permitido ser pago ao governo local o valor a ele atribuído, e aos demais governos a parcela restante, ou seja, que se realize o “desconto do total devido ao nível superior de governo o montante já pago ao nível inferior” (IPEA, 1973, p.30), pois garante ao município maior nível de autonomia, porém termina por agravar mais as diferenças entre os municípios.

A forma mais utilizada é a que envolve a coleta dos impostos pela unidade central que disciplinará a forma de distribuição dos recursos. Logo, a autonomia dos municípios encontra-se, de certo modo, condicionada a uma política nacional, na qual adotam critérios que prezam pela distribuição dos recursos, mas que não conferem importância ao esforço tributário que cada município exerce para aumentar a sua capacidade arrecadatória e equilibrando o orçamento.

#### 4 DISTORÇÕES E PERDAS DO FPM: O CASO DO REDUTOR FINANCEIRO

Ao longo do final dos anos 90 e início dos anos 2000, o Fundo de Participação dos Municípios sofreu uma alteração determinante para alguns municípios \*(algo próximo de 31.6%, segundo estudos do IBAM) que passaram a ter reduzidas as transferências provenientes do FPM. Em 1996 o IBGE realizou o Censo Agropecuário, e quando comparou-se a população entre os anos de 1991 e 1996, muitos municípios apresentaram significativa queda em suas estimativas populacionais, o que implicaria para os anos subseqüentes em perdas relevantes dos recursos do FPM.

Então, para corrigir esta super-estimação populacional optou-se por utilizar um mecanismo que evitasse a queda brusca de receita de FPM e a desorganização financeira dos mesmos, foi formulada e aprovada a Lei complementar 91/97 de 22 de dezembro de 1997 que manteve para o ano de 1998 os mesmos coeficientes de 1997 e definiu que os ganhos adicionais obtidos a cada ano em detrimento da superestimação populacional seriam submetidos a um redutor financeiro, inicialmente até o ano de 2002 e posteriormente alterado pela Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001, redefinindo o prazo até o ano de 2008, conforme tabela abaixo:

Tabela 20 – Legislação do Redutor Financeiro

ANO	REDUTOR FINANCEIRO	
	LEI COMPLEMENTAR Nº 91, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1997	LEI COMPLEMENTAR Nº 106, DE 23 DE MARÇO DE 2001
1999	20,00%	
2000	40,00%	
2001	60,00%	30,00%
2002	80,00%	40,00%
2003	-	50,00%
2004	-	60,00%
2005	-	70,00%
2006	-	80,00%
2007	-	90,00%
2008	-	-

Fonte: Lei Complementar nº 91/1997 e nº106/2001

O município de Barreiras não foi impactado pelo redutor financeiro. Entretanto, é importante considerar a efeito do redutor financeiro sobre as finanças municipais, pois o mesmo causará efeitos sobre o orçamento municipal de Barreiras no momento em que deixa de incidir sobre o ganho adicional dos municípios atingidos pelo redutor.

Tomaremos como base o exemplo utilizado por Nardelli & Cerqueira (2008) para explicar o prejuízo de diversos municípios por força dos redutores da Lei Complementar nº 91/97, e que evidencia claramente os efeitos do redutor financeiro.

Conforme tabela seguinte, no ano de 2007, o município de Saúde tinha 11.561 habitantes, com coeficiente de repasse do FPM igual a 1 e ganho adicional de 0,2, o qual será a base de incidência do redutor financeiro.

Tabela 21 – Redutor Financeiro

MUNICÍPIO	ANO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE POPULACIONAL p/ 1997	COEFICIENTE POPULACIONAL	GANHO ADICIONAL - LC 91/97
SAUBARA	2007	11.796	0,8	0,8	0
SAÚDE	2007	11.561	1	0,8	0,2
	GANHO ADICIONAL AJUSTADO	PARCELA A REDISTRIBUIR	COEFICIENTE FINAL	PARTICIPAÇÃO NO ESTADO	VALOR DO FPM
SAUBARA	-	0,108065	0,908065	0,1608%	4.355.116,58
SAÚDE	0,02		0,82	0,1452%	3.941.171,02

Fonte: Tribunal de Contas da União – TCU

Ocorre que o município de Saúde mesmo ao sofrer os efeitos do redutor financeiro, deveria perceber maior valor do FPM do que o município de Saubara. Isto se deve pela seguinte metodologia aplicada aos municípios:

- a) os municípios que anteriormente possuíam um coeficiente maior que o devido, passam a ter descontado da parcela de seu repasse do FPM os ganhos adicionais obtidos ponderados pelo redutor financeiro, e não participam da redistribuição dos valores resultantes do montante dos redutores;
- b) aqueles municípios não sujeitos ao redutor não sofrem desconto em seus repasses do FPM, e tem o direito de participar da redistribuição dos valores oriundos da aplicação do redutor financeiro sobre os municípios que obtiveram ganhos adicionais.

Logo, apesar de possuir o mesmo coeficiente populacional para o ano em questão, os municípios recebem valores do FPM distintos, pois o município de Saúde não participa da distribuição dos recursos provenientes do redutor financeiro.

E os autores concluem dizendo:

Não se tem dúvida quanto à mens legis: a LC 91/97 estabeleceu os redutores de forma gradativa para evitar o impacto que causaria uma brusca redução nos repasses para os Municípios que possuem debilitada situação financeira. Noutro tom: a LC foi concebida para amenizar as conseqüências orçamentárias dos municípios por ela atingidos, mas não, definitivamente, para causar-lhes mais e imediatos gravames, a ponto de torná-los mais carentes de recursos do que os seus exatamente iguais.( NARDELLI; CERQUEIRA, 2008, p.3)

O município de Barreiras, ao longo dos anos selecionados para estudo, apresentou o seguinte aporte de recursos do FPM:

Tabela 21 – Cota Parte do FPM / Barreiras

COTA PARTE DO FPM DO MUNICÍPIO DE BARREIRAS							
ANO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE POPULACIONAL	GANHO ADICIONAL - LC 91/97	PARCELA A REDISTRIBUIR	COEFICIENTE FINAL	PARTICIPAÇÃO NO ESTADO	VALOR DO FPM - R\$
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)
2001	112.794	3,2	0		3,200000		7.305.107,36
2002			0		0,000000		9.679.969,40
2003	120.321	3,4	0		3,400000		10.211.388,38
2004	123.609	3,4	0	0,324849	3,724849	0,6690%	11.399.690,35
2005	130.512	3,6	0	0,400763	4,000763	0,7142%	15.232.375,20
2006	134.333	3,6	0	0,438722	4,038722	0,7176%	16.939.474,68
2007	138.037	3,6	0	0,486293	4,086293	0,7235%	19.598.022,63

Fonte: Tribunal de Contas da União e Secretaria do Tesouro Nacional

Percebe-se que o coeficiente populacional devido ao município é apresentado na coluna C, e por não ter auferido ganhos adicionais entre 1991 e 1996, tem o direito de participar da parcela de redistribuição dos recursos do redutor financeiro. Com isso, o coeficiente final passa aos explicitados na coluna F, o que garante maior participação relativa nos recursos do FPM destinados ao Estado da Bahia. A redistribuição desse valor é feita aos demais municípios do Interior proporcionalmente ao coeficiente individual de participação do FPM sem redutor de cada município.

O resultado prático do redutor financeiro para Barreiras, no primeiro momento é o aumento das transferências do FPM, retratado na coluna H. Já no segundo momento, o que deve se verificar é uma redução ou adequação proporcional à nova situação, na qual não haverá mais a incorporação da parcela a distribuir na definição do coeficiente de participação do FPM.

#### 4.1 FRAGILIDADES DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FPM

Um das principais fragilidades apresentada pelo FPM é semelhante à discutida há décadas na literatura especializada, a citar o Relatório de Pesquisa nº 16 do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas que levanta como problema a eficiência do sistema de transferência de impostos aos estados e municípios. No estudo, o objetivo das transferências é “assegurar um nível de oferta dos serviços que seja considerado desejável em escala nacional e simultaneamente utilizá-las como um dos instrumentos da política distributiva”. (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973, p.31)

Entretanto, o que se verifica é uma diversidade de formas de implementar a alocação dos recursos, mas nem todas conduzem o processo de forma a atingir uma distribuição ótima, entre elas, os autores destacam: crédito de imposto; suplemento de imposto; dedução de imposto; e participação na arrecadação de imposto. O ponto que difere substancialmente cada uma das formas e que interfere diretamente na estrutura político-administrativa municipal refere-se ao estágio em que os tributos serão arrecadados e de que forma este será disponibilizado aos municípios. Desta forma, há métodos que levam desde à concentração dos recursos, pois privilegiam a autonomia das esferas inferiores de governo em detrimento da redistribuição dos recursos, quanto à competição entre as esferas, pois cria sistemas de alíquotas adicionais, uma vez que unidades mais bem equilibradas fariam forte concorrência com municípios de pequeno porte, ou então sistemas que não influem na redistribuição dos recursos, que é o objetivo fim das transferências governamentais.

O método atual consiste na participação na arrecadação dos impostos, no qual a União encarrega-se da coleta dos impostos e a posterior distribuição entre as demais esferas, segundo o critério populacional, conforme dispõe a Constituição atual. A definição deste critério é pautada na visão de que a procura pela oferta de bens e serviços públicos segue a dimensão populacional, tendo comportamento proporcional às necessidades da população, conforme enfatiza Araújo, Horta & Considera (1973). Logo, os recursos transferidos via FPM seguem a lógica do critério populacional para os municípios do interior, que é o caso de Barreiras-BA. Ou seja, o município de Barreiras, por possuir uma população aproximada a 130.000 habitantes, receberá recursos proporcionais a esta população, pois entende-se que esta população demanda uma estrutura de bens e serviços públicos a qual faz jus a cota parte estabelecida aos municípios com semelhante coeficiente populacional.



Contudo, o que se verifica é que a demanda por bens e serviços públicos não tem comportamento uniforme. Uma contextualização prática desta afirmação é perceptível ao considerar a representatividade do município de Barreiras para a região oeste da Bahia. Enquanto tal, assim como Salvador-BA, Barreiras exerce forte influência na região, funcionando como um pólo atrativo, no qual há maior infra-estrutura, possibilidades de fornecimento de bens e serviços públicos, fazendo com que as pressões sejam exercidas tanto por seus habitantes, quanto por habitantes de outros municípios, os quais possuem uma estrutura deficiente à satisfação das necessidades da população. Deste modo, os repasses passam a servir não só a população local como também à circunvizinhança sem haver a devida contrapartida.

Das três formas de distribuição mais utilizadas, a saber: proporcional à arrecadação do próprio imposto na unidade; proporcional à população e à área da unidade; e inversamente proporcional à renda gerada na circunscrição, verifica-se que o uso apenas destas formas não garante eficiência na redistribuição dos recursos públicos, pois os critérios ainda mostram-se falhos, quando considerados aspectos referentes ao público beneficiado ou ao orçamento local.

Assim, demonstra-se que há necessidade de rever os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios. A não adoção do critério da renda para os municípios do interior apresenta-se como um equívoco, pois “a inclusão da renda dá maior precisão ao critério.” A inclusão de mais uma variável, em qualquer modelo que se estude, certamente torna mais complexa a sua análise, fazendo com que se aproxime mais da realidade que tenta compreender, ainda que tal método não aproveite eficiência no mecanismo de coleta e distribuição, mas proporcione maior eficácia no resultado que é a transferência de recursos às unidades mais “necessitadas”.

A forma como as transferências governamentais são realizadas atualmente, considerando apenas o número de municípios do Estado, na definição do FPM devido, e as populações dos municípios pode gerar um comportamento indutor à acomodação dos gestores municipais, pois a eles apenas cabe receber os recursos das transferências e o rateio dos impostos, bem como pode incentivar o processo de criação de novos municípios no país, normalmente sem base econômica. (DANIEL, 1995). Entretanto, é certo que o município, considerando os três entes governamentais, é aquele mais próximo, e teoricamente, mais capaz de melhor perceber

as demandas da sociedade. Sendo assim, a criação de municípios pode não ser vista como algo negativo, pois o fundamento básico seria atendido: fornecer e prestar serviços públicos de forma mais eficiente e eficaz às comunidades. Logo, um distrito que, tradicionalmente, é negligenciado pela administração da sede municipal, é parte legítima em requerer, através dos seus representantes locais (líderes comunitários, associações de bairros), que emancipado, o que iria lhe garantir que os recursos originalmente gerados na localidade possam ser aproveitados em prol dela, e não em favor apenas das demais comunidades do município.

Contudo, mecanismos de redistribuição de recursos devem contemplar formas de evitem tais fisiologismos os quais reduzem a eficiência e comprometem o resultado do programa, atendendo ao objetivo de equalização, reduzir desigualdades e ao compensar irregularidades das bases tributárias de forma a ser uma fonte de suplementação do orçamento.

#### 4.2 APERFEIÇOAMENTOS NO SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO

Diversas modalidades de transferência podem gerar dilemas sobre a forma como o sistema de transferência deve funcionar. Uma questão básica circunda a possibilidade de vinculação versus autonomia em relação à utilização das transferências, como o FPM.

Estas podem ser condicionais ou incondicionais, situando-se a diferença no fato de a entidade que transfere os recursos estabelecer ou não a obrigatoriedade de aplicação em algum serviço específico. A vinculação ainda pode vir acompanhada de dispositivos que exijam das entidades receptoras participação no dispêndio com suas receitas próprias. (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973, p.35)

A problemática principal, de acordo com Prado (2001), consiste na distinção entre os recursos disponíveis que podem ser alocados livremente durante o processo de formação do orçamento do município e os recursos que têm a finalidade em complementar ou compor um programa de governo determinado.

Os recursos livres têm a opção de serem alocados com maior facilidade para se adequar aos orçamentos locais, de modo que não são atrelados a uma unidade e uniformidade de gasto entre os poderes heterogêneos seja em que aspecto for, como por exemplo, o sócio-econômico. A soberania dos governos locais mantém-se preservada, possibilitando o melhor atendimento das particularidades locais. Contudo, o modelo plenamente autônomo apresenta

dificuldades de implantação de políticas de âmbito nacional, pois passa a depender da eficiência do sistema político local (REZENDE, 2001).

Já a vinculação dos recursos, se por um lado contribui para o direcionamento de uma política nacional em comum e mostra-se eficiente quando identificada corretamente a área a ser abrangida, por outro lado incorre-se no risco de adotar critérios de vinculação que não atendam, especificamente, às necessidades locais ao reduzir as disponibilidades de recursos para atendimento das necessidades da população. E como conclui Prado (2001, p.25), “não há subsídios definitivos para a recomendação exclusiva seja da autonomia plena ou da vinculação em qualquer das suas modalidades, pois dependendo da situação, ambas podem gerar alguma ineficiência”

Além dessa discussão, o sistema de transferências pautado apenas no critério populacional, como é o caso do FPM, em determinadas situações, leva a uma pressão sobre a definição do coeficiente populacional dos municípios tornando o processo muito vulnerável devido às pressões políticas e critérios intrinsecamente mal construídos:

O presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Eduardo Pereira Nunes, defendeu hoje a mudança de um dos critérios utilizados no repasse de verbas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nunes afirmou que a lei que define os critérios de partilha dos recursos do FPM contém "uma fonte de geradora de discordâncias que lhe é intrínseca", disse. O presidente do IBGE explicou que a verba repassada aos municípios não aumenta exatamente conforme o número de habitantes, mas a cada 3.396 habitantes. Assim, ressaltou ele, "quanto maior o múltiplo de 3.396, maior o volume de recursos recebidos do fundo". (NUNES, 2008, p.01)

Assim, de acordo com as observações feitas pelo presidente do IBGE, órgão responsável pela contagem da população dos municípios, um município que aumente sua população apenas em 3.394 habitantes, não fará jus a aumentos do repasse do FPM, pois não atingiu o múltiplo de 3.396. O que é defendido pelo IBGE é a extinção do critério de faixas de múltiplos de 3.396, passando a adotar a faixa contínua, em que o aumento da quantidade de habitantes, independente do número, - aumenta os recursos a serem repassados pelo fundo. Segundo estimativas do IBGE, “caso a nova medida seja aprovada, outros 1.600 municípios passarão a receber mais recursos do fundo”, o que ajudará a diminuir as pressões dos prefeitos sobre o IBGE para que o órgão aumente o contingente populacional do município.

Conforme foi analisado o orçamento municipal de Barreiras, a importância do FPM para as finanças municipais tem sido considerável. Entretanto, a mesma análise mostrou que há recursos na mesma proporção do FPM que são negligenciados pela administração municipal, como é o caso da Dívida Ativa Tributária, que nunca passou dos 10% de recuperação de recursos, segundo dados do TCE. Ou seja, isso mostra que, mesmo o município sendo carente de recursos, não só o sistema de transferências permite equilibrar as contas municipais, mas sim alternativas ao ajuste deste desequilíbrio são possíveis, pois não é compreensível que um município carente de recursos deixe prescrever, como no ano 2006, R\$ 7.843.997,65 referente à Dívida Tributária.

Portanto, uma possibilidade de revisão dos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios é passar a incorporar índices que retratem o esforço fiscal do município, bem como a eficiência e eficácia que ele faça uso dos recursos, seja atribuindo apenas a uma parcela ou totalidade dos recursos do FPM a ser distribuídos aos municípios do estado ou então vinculando e sujeitando uma parte destes recursos a contrapartida com fontes próprias:

...pode ocorrer também que alguns serviços já se situem em um nível de oferta considerado satisfatório pelos usuários ou pelos administradores, caso em que a vinculação sem a respectiva contrapartida fatalmente acarretaria uma mera substituição das fontes de financiamento. Se o interesse primordial é a elevação do nível de oferta de determinados serviços, as vinculações assumem um caráter de indispensabilidade (ARAÚJO; HORTA; CONSIDERA, 1973, p.36).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Barreiras mostrou através das análises realizadas que possui importante dependência em relação as transferências provenientes do Fundo de Participação dos Municípios. Suas receitas fundamentam-se em recursos oriundos das transferências correntes, e o FPM exerce papel fundamental devido ao seu caráter de maior adequação às necessidades locais, pois não é uma transferência vinculada, como o SUS e o FUNDEF, por exemplo.

O perfil da receita tributária do município conduz a uma situação de estagnação em seu crescimento quando comparado com o comportamento das transferências correntes, bem como do FPM. Em sete anos, de 2001 a 2007, as receitas tributárias evoluíram de R\$ 7.413.000,00 para R\$ 10.216.444,83, enquanto que apenas o FPM passou de R\$ 7.305.107,36 para R\$ 19.598.022,63, variando mais de 168% neste interim.

Outros fatores que confirmam a importância que o FPM assume no contexto local são os constantes comprometimentos com despesas de competência de outras esferas, que em 2001 registrou uma média nacional de 4,52% do orçamento dos municípios com mais de 100 mil habitantes. Além da baixa arrecadação e dos gastos com despesas de outros entes, há ainda problemas internos, como a ineficiência em reaver a dívida tributária do município, e a crescente fluxo de pessoas de outros municípios demandando serviços públicos em Barreiras.

Pelo papel importante que o FPM tem para muitos municípios, inclusive Barreiras, verifica-se a necessidade de rever seus critérios de aplicação, passando a considerar não apenas o critério populacional da distribuição dos recursos para os municípios do interior, mas adotando também critérios de renda e outros que venham representar melhor a realidade local, que atende uma demanda bem mais ampla que a dimensionada nos critérios do FPM, e que possui uma estrutura tributária atrofiada.

Sugestões importantes passam pela adoção do mecanismo da vinculação parcial ou co-participação com receitas próprias do município havendo melhor controle na aplicação dos recursos do FPM, sem que para isso ocorra a submissão do município às ingerências do poder central, pois cada município possui realidade distinta dos demais, o que dificultaria o melhor atendimento a população.

Portanto, necessidades de mecanismos que promovam redistribuição de renda, mas que incentive o poder local a ampliar sua base de arrecadação sendo mais eficiente na gestão dos recursos, da dívida tributária, além de gerir seus gastos conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, são vitais, fazendo com que o FPM passe a ser visto mais como uma receita suplementar do que uma receita integrante e principal para o município, diminuindo assim a relação de dependência.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Aloísio Barboza de; HORTA, Maria Helena T. Taques; CONSIDERA, Claudio Monteiro. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1973. (Relatórios de Pesquisa, 16)

ARAÚJO, Érika. Receita Municipal: **A importância das transferências do FPM e do SUS**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Série Informe-se/BNDES, 28)

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, p.17-26, 2002

BAHIA. UPB. **FPM Fundo de participação dos municípios**. Disponível em: <[www.upb.org.br](http://www.upb.org.br)>. Acesso em: 28 mar. 2007 a

\_\_\_\_\_. **Desvendando a “Caixa Preta” do FPM**. Disponível em: <[www.upb.org.br](http://www.upb.org.br)>. Acesso em: 28 mar. 2007 b

\_\_\_\_\_. **Entendendo o redutor financeiro do FPM**. Disponível em: <[www.upb.org.br](http://www.upb.org.br)>. Acesso em: 28 mar. 2007 c

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Parecer Prévio das contas da Prefeitura Municipal de Barreiras**. Disponível em: <[www.tcm.ba.gov.br](http://www.tcm.ba.gov.br)>. Acesso em: 15 abr. 2007 d

BARREIRAS. Disponível em:< [www.barreiras.ba.gov.br](http://www.barreiras.ba.gov.br)> . Acesso em: 15 fev. 2008.

BRASIL. Ato Complementar nº 35, de 28 de Fevereiro de 1967. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 15 jul. 2007 a

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)> . Acesso em: 28 mar. 2007 b

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 28 mar. 2007 c

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 28 mar. 2007 d

\_\_\_\_\_. Decreto nº 86.309, de 24 de Agosto de 1981. Reajusta os limites das faixas de números de habitantes de que trata o § 2º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 30 jun. 2007 e

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 1.881, de 27 de Agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 30 set. 2007 f

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 17, de 2 de Dezembro de 1980. Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 15 jul. 2007 g

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 21 abr. 2007 h

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 62, de 28 de Dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 30 set. 2007 i

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 91, de 22 de Dezembro de 1997. Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 15 jul. 2007 j

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 106, de 23 de Março de 2001. Dá nova redação aos §§ 1o e 2o do art. 2o da Lei Complementar no 91, de 22 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 30 set. 2007 l

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de Setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 10 fev. 2008 a

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Disponível em: < [www.presidencia.gov.br/legislacao/](http://www.presidencia.gov.br/legislacao/)>. Acesso em: 15 mar. 2008 b

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: < [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br) >, Acesso em: 02 dez. 2006.

BREMAEKER, François E. J. de. **Distorções introduzidas na distribuição do fundo de participação dos municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. 42p. (Estudos Especiais, 73) Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 10 fev. 2008a

\_\_\_\_\_. **Necessidades financeiras para fazer face à pressão demográfica sobre os municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 19p. (Estudos Especiais, 19). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 10 fev. 2008b

\_\_\_\_\_. **A aplicação dos redutores do fpm sobre as finanças municipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 26p. (Estudos Especiais, 35). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 13 mar. 2008c

\_\_\_\_\_. **Ações municipais para a atração de atividades econômicas**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 13p. (Estudos Especiais, 29). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 13 mar. 2008d



\_\_\_\_\_. **A receita tributária dos municípios brasileiros em 2005**. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. 33p. (Estudos Especiais, 185). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 13 mar. 2008e

\_\_\_\_\_. **Os municípios e a política habitacional de interesse social**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. 413p. (Estudos Especiais, 116). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 10 fev. 2008f

\_\_\_\_\_. **Os consórcios na administração municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 35p. (Estudos Especiais, 25). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 19 abr. 2008g

\_\_\_\_\_. **Despesas municipais com as funções de competência da união e dos estados em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 22p. (Estudos Especiais, 56). Disponível em: < [www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)>. Acesso em: 19 abr. 2008h

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. **Traços relevantes dos gastos municipais no nordeste do Brasil**. Natal: UFRN/CCHLA. 2006. 15p.

DANIEL, Celso. **Apostila do curso de formação em gestão pública municipal**. Santo André: Escola de Governo do ABC, 1995

GABRIEL, Ivana Mussi. Fundo de Participação dos Municípios e a nova Emenda Constitucional nº 55 . **Jus Navigandi**, Teresina, v.11, n. 1548, 27 set. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10462>>. Acesso em: 06 out. 2007.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos municípios**. Brasília: IPEA, 2006. (Textos para Discussão, 1243).

NARDELLI, Thiago Rocha; CERQUEIRA, Rafael Soares de. O prejuízo de diversos municípios por força dos redutores da L/C 91/97. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 45, 30/09/2007. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/>. Acesso em 01/04/2008.

NUNES, Eduardo Pereira. IBGE propõe mudança no repasse do FPM para municípios. Brasília: Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal.. **TV Centro América**, 17 de abril de 2008. Disponível em: < <http://rmtonline.globo.com> >. Acesso em: 22 mai. 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando. **Descentralização e Federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. 336 p.

OLIVEIRA, José T. **Reforma Tributária: uma resenha**. Vitória: SEFAZ, 2003. Disponível em: < [www.sefaz.es.gov.br/publicacoes](http://www.sefaz.es.gov.br/publicacoes) >. Acesso em: 13 mar.2008.

PALOS, Aurélio Guimarães Cruvinel e. **Fundo de participação dos municípios e participações governamentais sobre a produção de petróleo e gás natural: Comentários e Revisão de Critérios de Repartição**. Brasília: Consultoria Legislativa, jul/2006.

PARENTE, Giselly Ferreira. **Descentralização fiscal e criação de municípios: uma análise da evolução econômica e fiscal dos municípios baianos criados em 1989 (1989-2000)**.

Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Salvador, 2006. 67 p.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo, 2001.

PRINCHAK, Rogério de Faria. Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n. 4, p. 93-108, março 2003.

PRINCHAK, Rogério de Faria. **Transferências constitucionais de efeitos redistributivos e indicadores sociais dos municípios baianos no período 1998/2000: uma casualidade complexa**. 2004, 180. Dissertação (Mestrado em Administração) – Administração – UFBA, Salvador, 2004.

REIS, Heraldo da Costa. **O que os gestores municipais devem saber: planejamento e controle governamentais**. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 15, n.1, p. 117-137, jan/abr. 2005.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, 405).

VILLELA, Luiz Arruda. Revisão dos critérios de rateio dos fundos de participação. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 23, número especial, p. 225-250, 1993.

## ANEXO

Tabela 3 – Instrumentos Legais do FPM

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

Fonte: GASPARINI;MIRANDA, 2006, p.19