



DEPENDÊNCIA MUNICIPAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012

GT 1 – Economia Regional e Baiana

Karla Gabriele Bahia dos Santos¹
Carlos Eduardo Ribeiro Santos²

RESUMO

O Fundo de Participação dos Municípios possui o objetivo de equalizar a renda dos municípios brasileiros. Atualmente é composto de 23,5% da receita líquida do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda. O FPM é a principal transferência obrigatória da União para os municípios, e seus critérios de distribuição são, principalmente, proporcionais a população, sendo de fundamental importância para os pequenos municípios, principalmente, dada sua fragilidade estrutura econômica e social. Assim, o objetivo desse trabalho é analisar a relevância dos repasses federais para os municípios e verificar a dependência dos municípios do sul da Bahia ao FPM. Metodologicamente, trata-se de pesquisa com descritiva, de cunho quanti-qualitativo, cujo método de abordagem é analítico-comparativo. De acordo ao método de procedimento utilizado, o mesmo é o estatístico no que tange a composição do indicador de dependência dos municípios aos FPM. Percebeu-se que os pequenos municípios possuem uma atividade econômica pouco expressiva, com alto grau de dependência de transferências governamentais enquanto os municípios maiores e mais estruturados economicamente e com uma estrutura produtiva diversificada apresentam uma relação inversa de dependência com os repasses do FPM. Saliente-se ainda, que os municípios mais dependentes possuem pequena população, baixo poder de arrecadação dos seus tributos, são basicamente rurais, e a prefeitura é o maior empregador.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios. Municípios do Sul da Bahia. Dependência Municipal. Transferência Federais.

1 INTRODUÇÃO

As transferências federais foram instituídas como forma de reduzir as disparidades econômicas entre os estados e, principalmente, os municípios brasileiros. Originou-se na

¹ Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). e-mail: kbahia@hotmail.com.

² Professor Assistente no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Economista (UEFS). Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional (UNEB). e-mail: cersantos@uesc.br.



Constituição de 1946 e foi regulamentada a partir da Constituição de 1988, que estabeleceu os critérios de partilha para promover, de fato, o federalismo fiscal implantado em 1889 (com a instituição da Proclamação da República ‘Federativa’ do Brasil), e que tinha por objetivo estabelecer uma ordem federativa e de divisão de poderes e competências (STN, 2012). Embora isso só viesse a ocorrer, de fato, cem anos depois com a Constituição Federal de 1988.

No Brasil, o federalismo fiscal, juntamente com a Constituição de 1988, representaram os marcos para a descentralização administrativa, financeira e social dos estados e municípios. Assim, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um das transferências que possui esse caráter descentralizador, sendo partilhado de forma diferenciada entre estados federados e municípios brasileiros, no que trata da composição das transferências federais. Assim, o FPM é uma transferência intergovernamental, constitucional e federal, distribuída com base no critério da composição populacional.

Neste contexto de criação, manutenção, estrutura de funcionamento e, principalmente, de importância dos recursos do FPM para os municípios (principalmente os de pequeno e médio porte) é que surgiu o problema de pesquisa desse trabalho, ou seja, a pergunta que norteia o mesmo. Assim, busca-se responder: qual o nível de dependência dos repasses do FPM nos municípios do Sul da Bahia?

O recorte espacial de estudo representa uma das sete mesorregiões do estado da Bahia (o Sul) que, segundo dados do IPEA (2010) e da SEI (2014), possui uma área de 54.723 km²; uma população estimada de 2.019.537 milhões de habitantes e setenta municípios distribuídos em três microrregiões: Baixo Sul, Litoral Sul e Extremo Sul.

O período delimitado, entre 2008 a 2012 se refere, especificamente, à disponibilidade de dados para a análise proposta, pois engloba a disponibilidade total de dados para os municípios em análise. O que não ocorria, em outros anos, para todos os municípios comparados.

Metodologicamente, o trabalho parte de uma perspectiva bibliográfica e descritiva quanto ao aporte teórico e, também, de uma análise quantitativa, pelo método estatístico aplicado na construção e análise dos dados secundários para a construção do grau de dependência dos municípios em relação ao FPM.

Estruturalmente, este artigo apresenta, de início, a lógica do federalismo fiscal, a composição das receitas e a estrutura e composição do FPM, bem como seus mecanismos de



rateio dos recursos. Em seguida, traz a importância do FPM para a composição da renda dos pequenos e médios municípios e, por fim, se constrói a análise sobre a dependência dos municípios do Sul da Bahia em relação aos repasses do FPM.

2 ESTADO E FEDERALISMO FISCAL

As Finanças Públicas no Brasil são orientadas pela Lei nº 4.320/64³ e suas adequações dadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, a fim de suprir as necessidades da população na determinação da escolha pública e na ação do Estado. Este é responsável pelo bom funcionamento dos serviços públicos atendendo à coletividade e suas agendas políticas e de governo e que tem por base as receitas públicas.

Nesse sentido, o Federalismo Fiscal é um arranjo financeiro que estabelece as regras para a divisão das receitas, das despesas e dos encargos entre os entes da Federação. O compromisso federativo baseia-se no fornecimento de serviços públicos e infra-estrutura, em níveis semelhantes, para os residentes das unidades federadas (REZENDE, 1995).

Surgiu através do desejo de se obter a autonomia de um governo central e, enquanto prática administrativa de espacialização do Estado, por conseguinte, atualizando o sistema tributário. Nesse último aspecto, a maioria dos impostos recebidos pelos estados federados e municípios são repassados à União para que, então, possa ser redistribuído (de volta), proporcionalmente, para os estados e municípios. Assim,

[...] o federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a idéia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo fiscal restringe o federalismo de que estamos falando. O termo federalismo desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas (MENDES, 2004, p.422).

Depois de governos republicanos e centralizadores, somente a partir da Constituição Federal de 1988, buscou-se a implantação de um federalismo real e efetivo. A Constituição Cidadã buscou, assim, criar mecanismos capazes de distribuir competências e poderes entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, cada um com a sua autonomia política, administrativa e tributária (LOVATO, 2006). O regime federalista brasileiro propõe, então, a

³ Que institui as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças voltadas para o controle e a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



transferência de responsabilidades da União para os estados e municípios já que esses possuem maior conhecimento das necessidades de sua população que a União (REZENDE, 1995).

A distribuição de responsabilidades possibilita maiores condições de execução de uma administração pública eficiente, apresentando-se como um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico. Assim, a partir de 1988, os municípios passaram a ter a qualidade de ente federativo e, então, foram incluídos, de fato, na definição das áreas de atuação conjunta de todos os entes federativos em prol do desenvolvimento de políticas sociais e econômicas fundamentais para o país. Assim, a distribuição tributária, nesse contexto, passa a ser feita por meio de transferências, que são mecanismos cujo objetivo é atender grande parte das demandas da população como a redução das disparidades na renda e de desenvolvimento (MENDES, 2004).

Nesse sentido, Schwengber e Ribeiro (1999) justificam, então, a lógica da distribuição das receitas entre os entes estatais dada a necessidade da equalização fiscal para minorar as disparidades regionais no Brasil. Assim, Mendes (2004) classifica as transferências intergovernamentais em duas categorias: as constitucionais e as voluntárias. As primeiras são obrigatórias e determinadas na Constituição Cidadã, ou em leis e regras preestabelecidas e as voluntárias são acordos de cooperação financeira entre União, Estados e Municípios. As transferências constitucionais possuem uma sub-classificação: condicionais ou incondicionais. As condicionais são aquelas em que o repasse possui sua aplicação vinculada a um fim específico (determina as condições para o repasse) e nas incondicionais, o repasse é entregue sem que haja a destinação específica de onde aplicá-los (para um tipo de despesa específica).

As transferências condicionais são qualificadas, ainda, em: com contrapartida (se o montante transferido é proporcional ao montante que o receptor aplica no gasto incentivado) ou sem contrapartida. As transferências intergovernamentais condicionais com contrapartida podem ser limitadas (é estipulado o valor máximo para a transferência, algumas definidas em lei) ou ilimitadas. A figura 1 apresenta essa hierarquização entre os tipos de transferências.

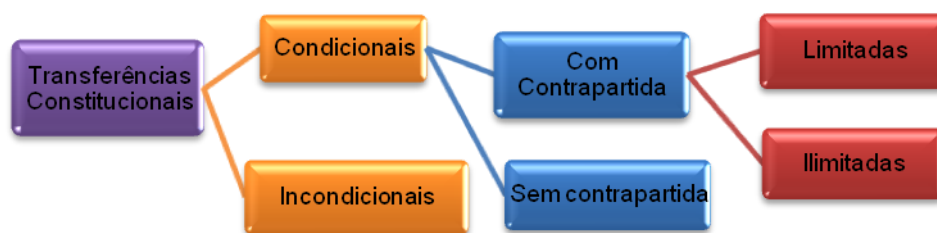


Figura 1 – Diagrama da classificação das Transferências Constitucionais.
Fonte: Mendes (2004); elaboração dos autores.

Atualmente no Brasil, as transferências constitucionais, podem se orientar da União para os Estados, da União para os municípios e dos Estados Federados para os municípios pois o sistema de transferências brasileiro é caracterizado por um fluxo vertical (de cima para baixo), onde o governo federal transfere recursos para os Estados e Municípios e os estados transferem apenas para os municípios. Não há transferências dos Estados para a União, Municípios para os Estados, e nem dos Municípios para a União.

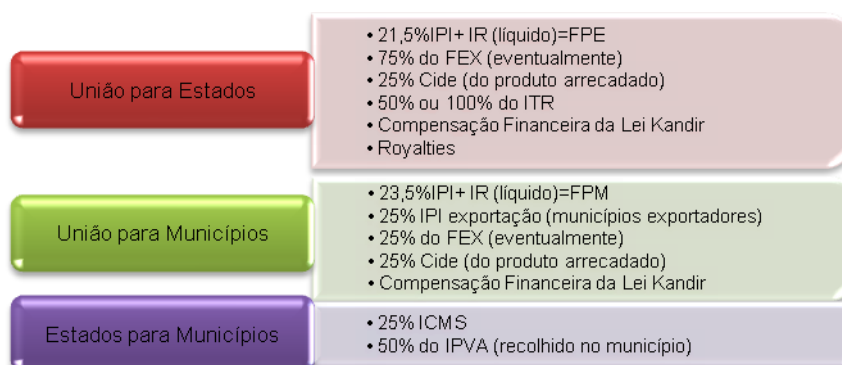


Figura 2 – Diagrama de apresentação das Transferências Constitucionais.
Fonte: CNM (2012); elaboração dos autores.

O federalismo, nesse sentido, foi fundamental para a descentralização política, econômica e administrativa do Brasil, além da desconcentração da renda. Assim, a Constituição de 1988 estabeleceu as competências da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, apresentando um destaque para os Municípios que passaram a legislar sobre os assuntos de interesse local, e a assumir crescentes responsabilidades no processo de descentralização dos serviços públicos, especialmente nas áreas de saúde pública e ensino fundamental.

Estas novas atribuições levaram ao crescimento das despesas municipais que vem sendo financiadas, em sua maior parte, pelas transferências intergovernamentais compostas, principalmente, pelo Fundo de Participação dos Municípios.



3 O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um exemplo de transferência constitucional e, em seu contexto, se atrela às transferências incondicionais da União para os municípios. Nesse sentido, o STN (2012) relata que a origem do FPM remonta à Constituição Federal de 1946, quando se destinava 100%, apenas do Imposto de Renda, aos municípios e a distribuição dos recursos aos municípios era feita em partes iguais. Havendo, ainda, a obrigação de que 50% dos recursos transferidos fossem gastos em benefícios da atividade agrícola (o que lhe dava uma característica de condicionalidade). Esse fundo foi reformulado em 1965 na busca de reduzir as disparidades na composição da renda dos municípios brasileiros.

A Ementa de 1965 feita à Constituição Federal de 1946 iniciou, assim, o processo de descentralização do IR e do IPI. Neste ano, as transferências do FPM eram compostas de 10% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados menos as reduções, deduções e incentivos fiscais da época. A sua regulamentação veio com o Código Tributário Nacional em 1966, porém sua distribuição só foi efetivada em 1967, sendo feita a cada decêndio (períodos de 10 dias) de cada mês. A Constituição de 1988 também ratificou o FPM, aumentando assim para 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI.

Nesse conjunto, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de agosto de 2007, os municípios passaram a receber, ainda, um adicional de 1% ao FPM, sendo entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. Esse valor adicional de 1% pretende auxiliar no planejamento do encerramento do ano e no pagamento do 13º salário dos servidores públicos municipal.

Atualmente, a União transfere do total arrecadado, 48% para as sub-esferas administrativas, sendo que 21,5% são repassados aos Estados e o Distrito Federal e 23,5% aos municípios. Os 3% restantes são destinados, específica e diretamente, para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, para ser empregado no setor produtivo.

Para calcular o coeficiente de distribuição, que norteará o valor repassado para cada município, é importante levar em consideração alguns critérios: a população, a renda *per capita* e a região a qual o município pertence. Os coeficientes de distribuição aumentam de



acordo com o tamanho da população, porém municípios de população iguais e localizados em estados diferentes podem receber transferências distintas da sua posição geográfica.

No conjunto das informações que compõem o fundamento do cálculo dos repasses do FPM, o IBGE é o responsável direto por recolher as informações de população e da renda *per capita* de cada município e, ao Tribunal de Contas da União (TCU) cabe, a partir das informações disponibilizadas pelo IBGE, calcular o coeficiente de participação de cada município (CNM, 2012; STN, 2012).

O FPM é distribuído, então, de acordo com a classificação dos municípios e do montante do FPM, onde 10% pertencem às capitais dos estados, 86,4% pertencem aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constituem o Fundo de Reserva que é destinado à distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes.

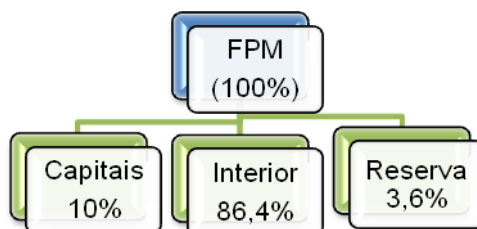


Figura 3 – Diagrama da classificação dos Municípios brasileiros para efeito do FPM.
Fonte: STN (2012, p.5).

O FPM dos municípios é calculado seguindo os critérios por faixa populacional, fato que define os coeficientes que variam entre 0,6 e 4,0, como detalha a Tabela 1 (STN, 2012). Nesse aspecto, o menor coeficiente de repasse é de 0,6 sobre as receitas, para aqueles municípios que tem até 10.188 habitantes. O coeficiente 2,0 (intermediário entre o mínimo e máximo dos repasses) é destinado àqueles municípios que possuem entre 44.149 e 50.940 habitantes. Os maiores coeficientes de repasse são destinados aos municípios com mais de 156.216 habitantes.

Tabela 1 – Coeficientes por faixa de habitantes (FPM Interior).

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

Fonte: STN (2012).



Para calcular o FPM dos municípios do interior dos estados leva-se em consideração a população dos municípios, a população dos estados além da população do país. A tabela 2 apresenta a participação dos estados (os 5 mais e menos participantes) no total a distribuir aos municípios, merecendo destaque que os estados que tem maior percentual de participação são representados por São Paulo e Minas Gerais (com cerca de 14%, cada um) e a Bahia (com cerca de 9%). Estes são, inclusive, os estados com maior número de municípios e população em suas regiões.

Tabela 2 – Participação dos Estados no total a distribuir do FPM.

ESTADO	Part. %	Posição	ESTADO	Part. %	Posição
São Paulo	14,2620	1º	Amazonas	1,2452	22º
Minas Gerais	14,1846	2º	Rondônia	0,7464	23º
BAHIA	9,2695	3º	Acre	0,2630	24º
Rio Grande do Sul	7,3011	4º	Amapá	0,1392	25º
Paraná	7,2857	5º	Roraima	0,0851	26º
			Distrito Federal	0,0000	27º

OBS.: O Distrito Federal não possui participação no total a distribuir, pois é a menor unidade federativa brasileira e a única que não tem municípios, sendo dividida em 31 regiões administrativas.

Fonte: STN (2012). Adaptado pela autora.

Para o cálculo da cota de FPM para as capitais brasileiras e a complementação da reserva, calcula-se o Fator População e o Fator Renda. O fator população é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais; em seguida, extrai-se o fator resultante, conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Fator População.

Pop. do Município/pop. de referência	Fator	Pop. do Município/pop. de referência	Fator
Até 2%	2	Acima de 3,5% até 4,0%	4
Acima de 2% até 2,5%	2,5	Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3	Acima de 4,5%	5
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5		

Fonte: STN (2012, p.6).

O fator renda *per capita* é calculado dividindo-se a renda *per capita* nacional pela renda *per capita* do estado da capital em questão, em seguida dividi-se o resultado por cem e usa-se o valor encontrado para consultar o Fator renda, que está exposto na Tabela 4.

Tabela 4 – Fator Renda *per capita*.

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

Fonte: STN (2012, p.6).



Após encontrar os fatores população e renda, multiplica-se os dois e, posteriormente, calcula-se a participação de cada capital, que é dada pela fórmula:

$$\left\{ \frac{[(\text{Fator População} \times \text{Fator Renda}) / \sum(\text{Fator População} \times \text{Fator Renda})] \times 100}{1} \right\} \quad (1)$$

O cálculo do FPM segue alguns critérios em relação à sua distribuição. Para as capitais destinam-se 10% e o cálculo realizado é diretamente proporcional a população da capital e inversamente proporcional à renda *per capita* destas. Para os municípios do interior é destinado 86,4% segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos pré-estabelecidos e diretamente proporcional à população. A complementação dos municípios com população superior a 142.633 habitantes é de 3,6%, com critérios diretamente proporcional a população e inversamente proporcional à renda do município.

Quadro 1 – Distribuição dos recursos do FPM segundo os critérios de distribuição.

O FPM é composto por 23,5% do IR e IPI			
	10% às Capitais	86,4% aos municípios do interior	3,6% Reserva
Distribuição dos recursos do FPM	Inversamente proporcional à renda <i>per capita</i> .	Segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos.	Inversamente proporcional à renda <i>per capita</i> .
	Diretamente proporcional à população.	Diretamente proporcional à população.	Diretamente proporcional à população.

Fonte: Tristão (2003); elaboração dos autores.

Atualmente, o FPM possui algumas vinculações obrigatórias (condicionalidades). Dentre elas, do valor total bruto das transferências, 20% são destinados ao Fundo de Educação Básica (FUNDEB); 15% para Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Em resumo, apenas 64% dos repasses não contam com condicionalidades impostas à destinação dos recursos dos repasses, enquanto que para os demais 36%, há vinculação definida.

Os valores do FPM podem ser alterados se houver a criação de novos municípios; se o número de habitantes variar⁵ (aumentar ou diminuir) e, também, por crescimento ou decréscimo da arrecadação dos impostos que compõem o fundo. Em caso de criação de um novo município, o fato alterará a cota individual de todos os demais municípios, reduzindo assim o valor de FPM repassado. Para a quantidade populacional, se houver redução significativa no município, o repasse também será reduzido.

⁵ Daí um importante fato ocorrido no ano de 2010, após a realização do Censo Demográfico, que apontou que na maioria das cidades brasileiras a contagem da população apresentou diminuição entre 2000 e 2010. Essa percepção levou a duas grandes questões: a diminuição dos repasses do FPM para os municípios, o que foi discutido pelos prefeitos na Associação Brasileira de Municípios (ABM) e, se realmente a população diminuiu (nesse período) ou foi aumentada (anteriormente), nos municípios, para haver benefícios com base no aumento do repasse recebido do FPM.



4 A RECEITA MUNICIPAL E A RELEVÂNCIA DO FPM

4.1 A composição das receitas municipais

Os municípios são os responsáveis por disponibilizar a maioria dos serviços públicos à sua população. Para custear essas ações, os municípios dependem de recursos – as receitas municipais – que compõem as finanças públicas municipais (assim como acontece nos entes federal e estaduais). Parte das receitas das finanças públicas municipais é originada de Transferências Federais e Estaduais e, outra parte, de suas receitas próprias (estas são compostas pelas receitas provenientes, principalmente das taxas dos serviços públicos).

As Receitas Próprias, de acordo ao abordado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2012) são aquelas que o município arrecada diretamente através de seus impostos, taxas, contribuições de melhoria e outras fontes. No seu conjunto, os valores que compõem as receitas próprias dos municípios, que por se mostrarem, em muitos casos, abaixo do necessário para manter sua estrutura de gestão e fornecimento de uma infra-estrutura pública ao município e à sua população, precisam ser complementadas por transferências de outros entes do poder público: o estadual e o federal.

Assim, as Transferências Estaduais, na composição das receitas municipais, estão fundamentadas na arrecadação dos impostos estaduais (IPVA e ICMS) que são efetuadas nos municípios. Na sua formação, quanto maior for a arrecadação no município, maior será a participação nas transferências estaduais (CNM, 2012) para ele.

As Transferências Federais, por sua vez, compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que é a maior transferência de recursos financeiros da União para os municípios. Sendo realizada a cada decêndio, as transferências aos municípios foram criadas para reduzir e, subsequentemente, equalizar as receitas dos municípios brasileiros frente à arrecadação tributária da Nação e dos estados federados, composto da seguinte maneira:



Quadro 2 – Resumo das principais fontes de receitas municipais.

	TIPO	FATO GERADOR	TRANSFERÊNCIA
PRÓPRIA	ISS	A prestação por empresa ou profissional autônomo de serviço constante da lista (CTN).	100% do total arrecadado no próprio município.
	IPTU	A propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis.	
	ITBI	A transmissão de bens inter-vivos.	
	Taxas	Custear os serviços disponíveis a sociedade.	
	Contribuições	Decorrente de obras públicas.	
ESTADUAL	ICMS	A saída e a entrada de mercadorias em estabelecimentos comercial, industrial ou produtor.	25% da arrecadação no município.
	IPVA	A propriedade de veículos automotores.	50% da arrecadação no município
FEDERAL	FPM (IR+IPI)	(IR) Toda renda proveniente do rendimento do capital, do trabalho ou de ambos, e todo acréscimo ao patrimônio das pessoas físicas ou jurídicas. (IPI) Produção que sai do estabelecimento industrial.	23,5% de IPI+IR(líquido).
	IPI- exportação	Ressarcimento aos estados exportadores	25% aos municípios que se localizam em estados e exportadores.
	FEX	Auxílio financeiro de estímulo as exportações (eventual)	25% aos municípios.
	Cide	Contribuição que incide sobre importação e comercialização de combustíveis.	Dos 25% transferidos aos Estados, 25% são repassados para os municípios
	ITR	Propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do Município	50% ou 100% (por meio do Convênio ITR).
	CFEM	Utilização econômica pela exploração de recursos minerais	65% da arrecadação no município.
	Royalties	Destinados à indenização dos Estados e dos Municípios pelos danos econômicos, sociais e ecológicos causados pela atividade de exploração do petróleo	20% para os municípios não produtores e 17% para municípios produtores

Fonte: CNM (2012); Tristão (2003); elaboração dos autores.

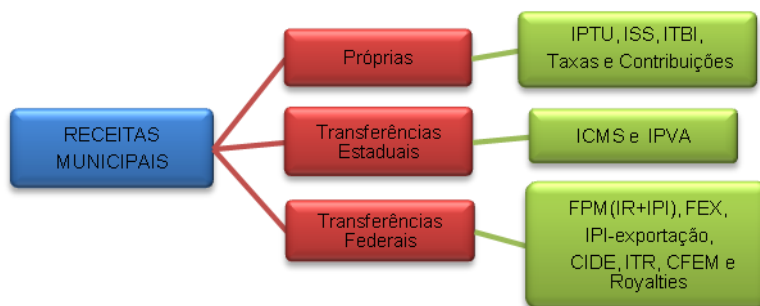


Figura 4 – Diagrama das Receitas Municipais.

Fonte: CNM (2012); elaboração dos autores.

Os recursos financeiros dos municípios estão, todos eles, previstos na Constituição Federal, na Constituição de cada Estado e na Lei Orgânica dos municípios. É importante salientar que muitos municípios possuem pouca capacidade de arrecadação de seus tributos, dependendo amplamente das transferências da União e dos Estados. Assim, o próximo tópico visa evidenciar a importância da principal transferência para os municípios, o FPM, que ao ser transferido a partir da União, é fundamental para os pequenos e médios municípios.



4.2 A importância do FPM para os pequenos municípios

Segundo Barcelar (2012), em relação ao tamanho das cidades, elas podem ser classificadas pelos parâmetros do espaço territorial e de acordo com a sua população. Assim, de acordo com a população, que é a variável considerada na determinação das transferências de recursos, aquelas com população inferior a 10.000 habitantes são consideradas como pequenas. Nestas, há poucos empregos para a população levando seus habitantes a depender do poder público e as prefeituras representam o maior empregador de seus trabalhadores. E, ainda, as receitas próprias destas não representam a principal fonte da receita municipal.

O Fundo de Participação dos Municípios representa, por um lado, a principal fonte de receita para a grande maioria das prefeituras brasileiras. Por outro, tem uma relevância inversamente proporcional ao tamanho do município, pois é muito mais importante para os municípios menores que para os maiores, principalmente pelo fato de que a produção econômica, nesses municípios, provém, principalmente, dos setores agrícolas e de serviços.

Nos últimos anos, as regras de repartição do FPM acabaram por incentivar o aumento significativo de novos municípios no país, a maioria deles, bem pequenos, lhes faltando condições para gerir suas despesas sem as receitas de transferências do governo federal (AFONSO; ARAÚJO, 2001). Assim, a proliferação de novos municípios, após a Constituição de 1988, é vista, por alguns estudiosos, como fruto do interesse nos repasses do FPM. Nesse sentido, Giambiagi e Alem (1999) citados por Tristão (2003, p.157) apontam

[...] as regras de rateio do FPM como um incentivo implícito à criação de pequenos municípios, ao estabelecer um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.188 habitantes. Isto significa que um município de 5.000 habitantes recebe o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representa um estímulo à divisão de um município pequeno em outros dois ainda menores, aumentando, deste modo, o valor *per capita* recebido por seus habitantes.

Seguindo essa mesma lógica, na Bahia, por exemplo, foram criados, entre 1988 e 2000, cinquenta (50) novos municípios (um aumento de 14% sobre o total de municípios que havia no estado (367) anteriormente). Dentro desse contexto e conforme determina Tomio (2002), a maior parte desses municípios tinham entre 5 e 10 mil habitantes. E, de acordo com o IBGE (2014), ainda em 2014, 106 desses municípios (25,4%) possuem menos de onze mil habitantes.

Assim, segundo Bremaeker (2011), em 81% dos municípios brasileiros, o FPM é a principal fonte de recursos e a sua forma de partilha *per capita* entrega mais recursos para



municípios com menor população. Esta medida se justifica por dois motivos: (1) quanto menor a população dos municípios, menor é a sua capacidade de consumo e, portanto, menor é a sua participação na distribuição do ICMS estadual; e (2) quanto menor o porte demográfico dos municípios, menor é a sua arrecadação tributária, não apenas pelo seu menor quantitativo, mas também pelo fato de que os principais tributos municipais têm sua base de tributação no meio urbano (ISS e IPTU) e os mesmos continuam apresentando, predominantemente, uma característica rural.

É válido salientar, entretanto, que embora os menores municípios em população recebam as maiores parcelas de repasse *per capita*, os montantes desses repasses são maiores, em volume total, para os municípios com maior número de habitantes, mesmo estes recebendo valores *per capita* menores. Assim, uma grande parcela dos municípios do Brasil tem no FPM sua maior fonte de receita.

5 O NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DO FPM NOS MUNICÍPIOS SULBAIANOS

Para avaliar o nível de dependência dos municípios do sul da Bahia em relação às transferências do FPM, utilizou-se para a análise, a relação entre a Receita Orçamentária⁶ (RO) de cada município e o repasse estabelecido constitucionalmente pelo Governo Federal para o FPM⁷, conforme sinalizado nas fórmulas abaixo:

$$\text{Dependência} = \frac{\text{FPM}}{\text{RO}} \quad (2)$$

$$\% \text{Dependência} = \frac{\text{Dependência}}{100} \quad (3)$$

Assim, com base nesses resultados, são demonstrados a partir de agora, para cada ano entre 2008 e 2012, a análise para os 10 municípios que foram considerados os menos dependentes e para os 10 municípios que foram considerados os mais dependentes das transferências do FPM na composição de sua Receita Total. Lembrando que esses 20 municípios estão incluídos no total dos 70 municípios que compõem a Região Sul da Bahia.

⁶ Classifica-se em categorias econômicas: receitas correntes (tributária, de contribuição, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços, transferências correntes e receitas diversas) e receitas de capital (operações de crédito, tais como empréstimos e financiamentos; alienações de bens, pela venda de bens e direitos).

⁷ Os dados secundários utilizados para esta análise foram extraídos do Banco de dados do FINBRA (em relação à Receita Orçamentária e a cota de FPM).



Com base nesses dados, para o ano de 2008, observou-se que o município de Porto Seguro apresentou o menor percentual de dependência aos repasses do FPM, com 14% de dependência da sua RO sobre o FPM. Sua posição dói seguida pelos municípios de Mucuri e Itabuna com 20% de dependência ao FPM, cada um. Dentre os 10 menos dependentes, 6 pertencem a microrregião do Extremo Sul da Bahia (são eles Porto Seguro, Mucuri, Eunápolis, Santa Cruz de Cabralia, Nova Viçosa e Itamarajú). Estes municípios apresentam como principal atividade econômica a produção de eucaliptos. Em Mucuri e Eunápolis estão instaladas, inclusive, as indústrias de beneficiamento do eucalipto para a produção de papel e celulose. No mesmo ano de 2008, Lajedão foi o município que mais dependeu do FPM, correspondendo esse a 66% do total das receitas deste município. Firmino Alves (65%) e São José da Vitória (63%), também apresentaram a uma maior relação de dependência e, assim como estes municípios apresentam as menores populações entre os demais dessa mesorregião, possuem, ainda, sua atividade econômica voltada para a agricultura e a pecuária.

Dentre os 10 municípios mais dependentes, para os quais a maior fonte de receita é o FPM, a dependência mínima apresentada foi de 54% e a média de 60%. Assim, evidencia-se, também, conforme figura 5, que entre os municípios que menos dependem e os que mais dependem, há uma diferença de 21 pontos percentuais sobre o percentual da dependência dos repasses do FPM (de Pau Brasil, 54%, para Itamaraju, 33%).

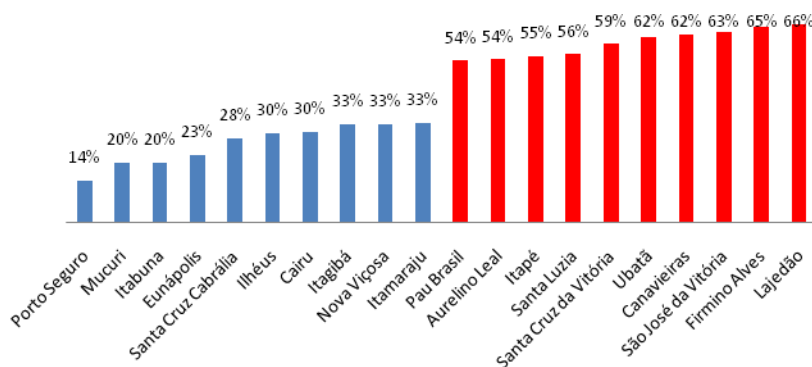


Figura 5 – Gráfico dos 10 municípios menos e 10 mais dependentes do FPM em 2008.

Para o ano de 2009, o município de Mucuri (que era o menos dependente em 2008) apresentou, novamente, a menor relação com o FPM com 11% (em 2008 era 20%, passando a depender ainda menos). Este município possui sua atividade econômica baseada na produção do eucalipto e desde o ano de 1992 possui uma indústria de papel e celulose para exportação. Porto Seguro, em segundo lugar, com 7% a mais que o primeiro (18%) e Eunápolis, com 19%



de dependência ao FPM, são os outros que menos tem dependência do FPM na região. Ainda para este ano, mais uma vez dentre os 10 menos dependentes, 6 são do Extremo Sul (Mucuri, Porto Seguro, Eunápolis, Nova Viçosa, Alcobaça e Itapebi). Itapebi, além de ser produtor de Eucalipto possui sua baixa dependência justificada pela implantação da Usina Hidroelétrica de Itapebi, gerando receita (impostos e taxas) para este município.

Dentre os municípios mais dependentes, Lajedão continua sendo o mais dependente com 64% de dependência (2% menos que em 2008). Firmino Alves continua em segundo lugar com 62% (3% a menos que em 2008), dividindo a mesma posição com Almadina. Neste ano, a dependência mínima, entre os mais dependentes, reduziu-se para 48% (que em 2008 era 54%) e a média também foi reduzida para 54%, assim como a diferença entre o percentual do que menos depende para o que mais depende também caiu (de 20% para 17%), ou seja, o nível de participação do FPM, no geral, diminuiu, o que pode ser explicado, também, pela redução do FPM para os municípios com as desonerações do IPI estabelecidos pelo Governo Federal.

Valendo salientar que nessa dinâmica, não foi a dependência dos municípios que diminuiu, mas os valores repassados pelo FPM que, no cálculo para o % Dependência, se relaciona com o valor do índice, haja vista a relação entre os valores estimados e repassados além dos gastos e das despesas municipais. Assim, salienta-se que a dependência do FPM permaneceu, o que diminuiu foram os repasses e sua participação na composição das receitas. Como o FPM diminuiu, a sua participação diminuiu e não a dependência dos municípios.

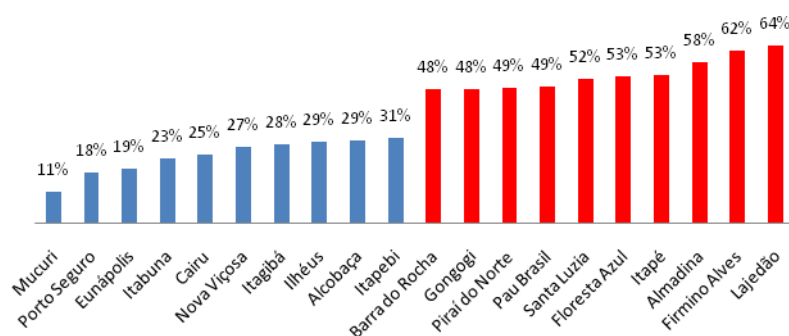


Figura 6 – Gráfico dos 10 municípios menos e 10 mais dependentes do FPM em 2009.

Em 2010, os municípios menos dependentes do FPM foram Cairu e Mucuri, ambos com 16% no nível de dependência. Eunápolis e Porto Seguro apresentaram 19% cada um. Cairu é um pequeno município do Baixo Sul, que está entre o grupo dos menos dependentes



em toda a amostra da pesquisa (30% em 2008, 28% em 2009 e, agora, 16%). Sua baixa dependência é explicada pela extração de petróleo e gás natural na Bacia de Camamu. Este campo gera receita a Cairu através de tributos como ICMS, ISS, royalties e taxas. Para este ano, dentre os selecionados, há a presença, ainda, de 7 municípios do Extremo Sul, como já acontecia anteriormente, que são produtores de eucalipto (Mucuri, Eunápolis, Porto Seguro, Teixeira de Freitas, Alcobaça, Nova Viçosa e Prado).

De maneira geral, os municípios mais dependentes ao FPM apresentaram valores inferiores aos anos anteriores, com a mínima de 47%, a média de 52% e a máxima de 59% para o município de Firmino Alves, que apesar de reduzir 3% em relação a 2009 foi o mais dependente. Seguido por Ubatã (55%), Floresta Azul e Itapé, com 54%, respectivamente. Neste ano há uma diferença de 19 pontos percentuais entre os menos do grupo analisado (Itabuna) e os mais dependentes (Itaju do Colônia).

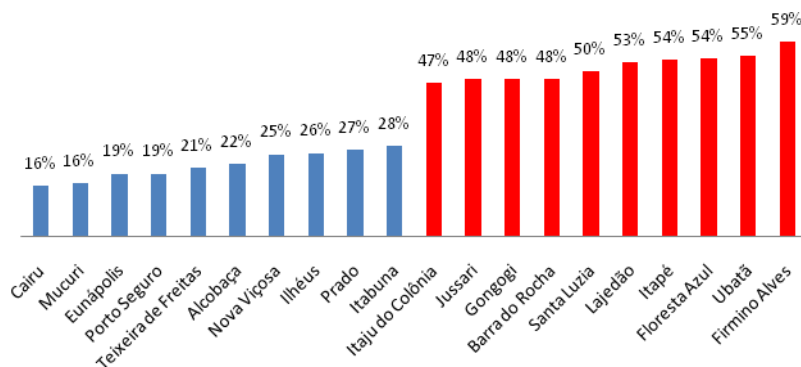


Figura 7 – Gráfico dos 10 municípios menos e 10 mais dependentes do FPM em 2010.

No ano de 2011, o município de Cairu foi novamente, o menos dependente do FPM, com 17%. Mucuri foi o segundo com 18% e Porto Seguro o terceiro com 20%. Nesse ano, 6 municípios dentre os menos dependentes ao FPM, ainda, são do Extremo Sul (Mucuri, Porto Seguro, Eunápolis, Teixeira de Freitas, Prado e Alcobaça), conforme tem sido característica da análise desde o ano de 2008 (Figura 11). Dentre os municípios com maior dependência em 2011, São José da Vitória e Firmino Alves foram os municípios mais dependentes, com 63% da composição de sua renda oriundas dos repasses do FPM. Ubatã registrou um nível de dependência de 62%, elevando 7 pontos percentuais em relação a 2010. A dependência mínima entre os 10 mais dependentes foi de 51% (Jucuruçu) e a média do nível de dependência dentre os mais dependentes foi de 53%.

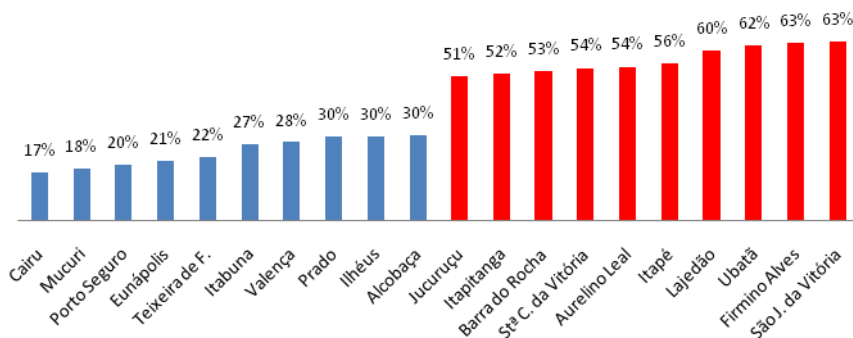


Figura 8 – Gráfico dos 10 municípios menos e 10 mais dependentes do FPM em 2011.

Em 2012, último ano da análise, os três municípios menos dependentes são os mesmos que apresentaram essa relação, em média, desde 2011, mudando apenas o percentual da dependência (Cairu com 15%, Mucuri com 17% e Porto Seguro com 19%). Dos 10 menos dependentes, cinco, ainda, são do Extremo Sul e produtores de eucalipto (Mucuri, Porto Seguro, Eunápolis, Teixeira de Freitas e Nova Viçosa). Os municípios mais dependentes do FPM, neste ano, foi Firmino Alves com 62%, (com uma diferença de 6 pontos percentuais do primeiro para o segundo mais dependente), Lajedão (com 56%) e o terceiro Floresta Azul (com 54%). Dentre os 10 mais dependentes, o menor percentual foi de 44% (Coaraci) e a média foi de 52%.

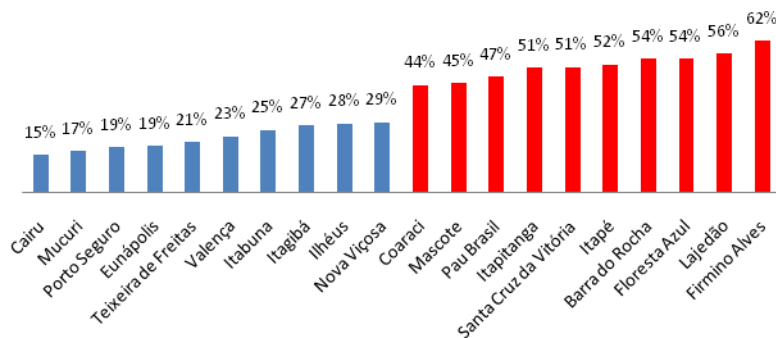


Figura 9 – Gráfico dos 10 municípios menos e 10 mais dependentes do FPM em 2012.

A figura 10, elaborada a partir das médias dos percentuais de dependência dos municípios ao FPM para os anos de 2008 a 2012, com a utilização do *Software ARC Gis Map* apresenta, em mapa, a distribuição desses níveis de dependência no espaço geográfico da mesorregião Sul da Bahia.

Dependência dos Municípios do Sul da Bahia ao FPM
(Média entre 2008 e 2012)

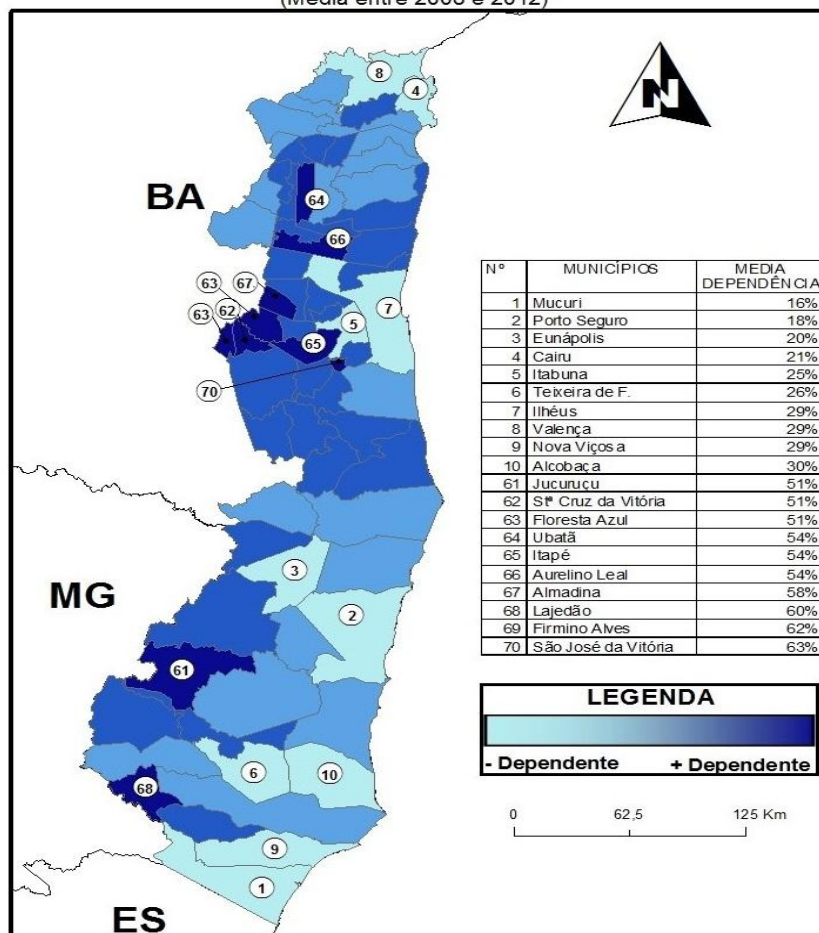


Figura 10 – Mapa dos municípios mais e menos dependentes do Sul da Bahia.
Fonte: STN (2014a); Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando do problema de pesquisa e do seu objetivo geral, apresentou-se nesse trabalho a importância do FPM para os municípios do Sul da Bahia e a dependência desses municípios às transferências de FPM. O nível de dependência foi calculado para os 70 municípios que compõem a região Sul da Bahia em suas mesorregiões: Baixo Sul, Litoral Sula e Extremo Sul. Do conjunto dos 70, escolheu-se os 20 (mais e menos dependentes do FPM, 10 em cada categoria). A seleção desse quantitativo se deu haja vista que os 50 que ficaram fora da análise preenche o intervalo compreendido entre esses 20 selecionados.

O resultado apresentou os 10 municípios menos dependentes e os 10 mais dependentes para todos os anos de 2008 a 2012, incluindo ao final a dependência média para esses anos.



Com esse resultado percebeu-se que os municípios menos dependentes possuem uma atividade econômica fortalecida, baseada principalmente pela produção industrial, serviços essenciais e turismo. Seu potencial econômico pode ser diversificado como é o caso de Itabuna, Ilhéus, Porto Seguro e Valença por serem economias fortalecidas pela implantação de indústrias. Itabuna possui papel de destaque com o comércio e serviços especializados (em educação e saúde) e a indústria (Nestlé, Padim, Penalty e Trifil); Ilhéus com o pólo de informática, os serviços e a agricultura (cacau); Porto Seguro com o turismo, a agricultura (coco, mamão e eucalipto) e a pecuária. Valença com o pólo industrial têxtil e a agricultura (dendê).

Atenção especial merecem os municípios de Itagibá, Cairu e Itapebi. O primeiro teve sua dinâmica econômica alterada pela extração minério de níquel e em Cairu com a exploração de gás e petróleo no Campo de Manati. Já Itapebi recebeu os investimentos da Hidroelétrica de Itapebi. Municípios pequenos que tiveram suas economias e receitas dinamizadas pelo aumento de sua capacidade de produção levado por esses fatores específicos. O que acabou por se atrelar a uma menor dependência dos repasses do FPM (que por ser oriundo do IR e do IPI supre, muito mais diretamente, a lógica da distribuição de renda entre os municípios), deslocando a renda, em parte, dos municípios mais ricos para os mais pobres, conforme prevê o próprio fundamento do FPM.

Os municípios do Extremo Sul da Bahia (Mucuri, Porto Seguro, Eunápolis, Nova Viçosa, Teixeira de Freitas e Alcobaça), também dentre os menos dependentes, têm como principal atividade a produção de eucalipto e as indústrias de papel e celulose (em Mucuri e Eunápolis). Estas atividades têm proporcionado aos municípios dessa microrregião um incremento nas receitas através de impostos (ICMS, que do total recolhido, 25% volta para o município, enquanto repasse do estado federado), com os impostos das empresas prestadoras de serviços (ISS) e de outras taxas, que não saem do próprio município. A silvicultura do Extremo Sul da Bahia alterou toda a dinâmica socioeconômica dessa mesorregião, com geração de empregos, fortalecimento do comércio e dos serviços diminuindo, assim, a dependência desses municípios aos repasses do FPM.

Dentre os municípios mais dependentes, percebeu-se que a agricultura é a principal atividade econômica destes, levando a um fraco desempenho da arrecadação de seus tributos próprios e, ainda, não estão adequadamente aparelhados para a administração de seus tributos. São municípios pequenos e com população entre 3 e 25 mil habitantes. Nesse escopo, São



José da Vitória, Firmino Alves e Lajedão apresentaram as maiores dependências entre os 70 municípios do Sul da Bahia, com percentuais superiores a 60% de dependência do FPM na composição de suas receitas, no geral da análise.

Dentre eles percebeu-se, ainda, que a agricultura, principalmente, a praticada em regime de agricultura familiar, de produtos de subsistência alimentar e produzidos em pequenas propriedades representam as principais atividades econômicas dos mesmos, levando-os a um fraco desempenho da arrecadação de seus tributos próprios. Além disso, a prefeitura é o maior empregador destes, sendo que grande parte das receitas são comprometidas nas despesas com pessoal. Neles, há uma enorme participação do PIB da administração pública na composição do PIB municipal e, em geral, são municípios de atividade econômica pouco expressiva, com alto grau de dependência de transferências governamentais.

Por fim, vale salientar que nessa dinâmica, não foi única e exclusivamente, a dependência dos municípios que diminuiu, mas também, os valores repassados pelo FPM que, no cálculo para o % Dependência, se relaciona com o valor do índice, haja vista a relação entre os valores estimados e repassados além dos gastos e das despesas municipais entre os anos de 2008 e 2012. Assim, salienta-se que a dependência do FPM permaneceu, o que diminuiu foram os repasses e sua participação na composição das receitas dadas as desonerações promovidas pelo Governo Federal sobre o IPI (58 decretos de desoneração no período analisado). Assim, como o FPM diminuiu, a sua participação em relação às receitas municipais também diminuiu, reproduzindo seu efeito na dependência dos municípios.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros:** arrecadação própria e receita disponível. 2001. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_banco_s/e0001530.pdf>. Acesso em 01 abr. 2014.

BACELAR, W. K. de A. Análise da Pequena Cidade sob o Ponto de Vista Político-Administrativo. In: DIAS, P.C; SANTOS, J. (Org.) **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos.** Salvador: SEI, 2012. p.81-101.

BREMAEKER, F. E. J. **Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios.** Transparência Municipal. Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documento>



s/E2197D39-D92A-AA47-A921B9958CD4ACCE03102011094320.pdf&i=1543 > Acesso em: 01 abr 2014.

CNM. Confederação Nacional de Municípios [2012]. **Finanças:** Procedimentos para otimizar a arrecadação municipal. Brasília: CNM, 2012, 76p.

IBGE, Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística [2014]. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013:** Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro-RJ. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municípios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em 20 mai. 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada [2010]. **Mesorregiões.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ipeageo/arquivos/bases/IBGE_CIDADES_MESOREGIAO.xls>. Acesso em 22 abr. 2014.

LOVATO, L. G. **Federalismo e Federalismo Fiscal:** Controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional. 2006. Disponível em: < http://jus.com.br/artigos/8179/federalismo-e-federalismo-fiscal>. Acesso em 28 mar. 2014.

MENDES, M. Federalismo fiscal. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (Org.) **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004. p.421-461.

REZENDE, F. O Financiamento das Políticas Públicas: Problemas Atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luís de Barros (Org.) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 241-259.

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. **O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados:** uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. Brasília: ESAF, 1999. 82 p. Monografia vencedora em 2º Lugar no IV Prêmio de Monografia - Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Porto Alegre (RS), 1999.

SEI. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia [2014]. **Estatísticas dos Municípios Baianos** Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=110>. Acesso em: 15 jun. 2014.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional [2012]. **O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais e Legais:** Fundo de Participação dos Municípios. STN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2013.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios aos a Constituição de 1988. IN: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** n.48, v.17, p.61-89. fev/2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n48/13950.pdf>. Acesso em 10 jun.2014.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:** uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em administração) - Fundação Getúlio Vargas, EAESP, São Paulo, 2003.