



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI
CAMPUS Prof. ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ELIAQUIM SOUSA NUNES
JOSÉ CARLOS DE SOUSA JUNIOR

O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E SUA
IMPORTÂNCIA COMO PRINCIPAL FONTE DE RECEITA PARA OS
MUNICÍPIOS PIAUIENSES

PARNAÍBA – PIAUÍ

2016

ELIAQUIM SOUSA NUNES
JOSÉ CARLOS DE SOUSA JUNIOR

O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E SUA IMPORTÂNCIA
COMO PRINCIPAL FONTE DE RECEITA PARA OS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

Monografia submetida à Universidade Estadual
do Piauí para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Professor Esp. Bruno Carvalho
Neves.

Parnaíba – PI

2016

N972f

Nunes, Eliaquim Sousa; Sousa Junior, José Carlos de.

O fundo de participação dos municípios e sua importância como principal fonte de receita para os municípios piauienses / Eliaquim Sousa Nunes; José Carlos de Sousa Junior- Parnaíba: UESPI, 2016.
47 f.

Orientador: Esp. Bruno Carvalho Neves.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Estadual do Piauí, 2016.

1. Fundo de participação dos municípios 2. Transferência constitucional 3. Finanças municipais I. Neves, Bruno Carvalho II. Universidade Estadual do Piauí III. Título

CDD 341.316

Eliaquim Sousa Nunes

José Carlos de Sousa Junior

**O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E SUA IMPORTÂNCIA
COMO PRINCIPAL FONTE DE RECEITA PARA OS MUNICÍPIOS PIAUIENSES**

Monografia apresentada à banca examinadora da Universidade Estadual do Piauí – UESPI, como exigência para obtenção do grau superior de Bacharel em Direito.

MONOGRAFIA APRESENTADA EM: ____/____/____.

ORIENTADOR: _____

Prof.º Esp. Bruno Carvalho Neves

BANCA EXAMINADORA:

1º EXAMINADOR

2º EXAMINADOR

COORDENADOR

Dedico esse trabalho à minha família que sempre me apoiou: minha esposa, meu filho Davi, meus pais que me ensinaram os valores éticos e morais, basilares para a minha formação enquanto cidadão, aos meus irmãos, em especial Eliezer Nunes (in memoriam) que um dia sonhou comigo e acreditou que isso poderia se tornar realidade. (Eliaquim S. Nunes.)

Dedico esta Monografia
primeiramente a Deus e a meus
pais José Carlos e Maria de Jesus,
aos quais eu amo tanto e agradeço
todos os dias por eles estarem em
minha vida. (José Carlos Sousa
Junior)

Agradecemos primeiramente a Deus, pela sabedoria e força para a realização deste trabalho. Às nossas famílias pelo apoio incomensurável. À Universidade Estadual do Piauí, seu corpo de professores e técnicos, na pessoa de nosso orientador, Professor Bruno Carvalho Neves, e a todos que direta e indiretamente contribuíram para nossa formação.

*“Abre a tua boca; julga retamente; e faze
justiça aos pobres e aos necessitados.”*

(Provérbios 31:9)

RESUMO

O presente trabalho de monografia trata da análise sobre a importância do Fundo de Participação dos Municípios enquanto principal fonte de receita para os municípios brasileiros, em especial no estado do Piauí, tomando por base as cidades de Teresina, Parnaíba e Ilha Grande. O objetivo é analisar a relação existente entre a capacidade dos municípios em gerar receita própria e seu grau de dependência em relação às transferências federais, em especial o FPM. De forma específica, procurou-se observar o efeito que a transferência da união interfere nos cofres dos municípios ora citados e quais os níveis de dependência que cada cidade apresenta. Assim como os efeitos que a criação de novos municípios causa para as finanças do país. Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se o método dialético, sob características qualitativas, o uso de meios de exploração em que foram observados vários tipos de informações encontradas em livros, artigos e outros meios eletrônicos, tendo como referência as consultas nos portais de transparência das prefeituras dos municípios mencionados, sítio da confederação nacional dos municípios, entre outros. Tendo direcionamento através dos conceitos, definições e gráficos, objetivando um maior esclarecimento do assunto.

Palavras – chave: Fundo de Participação dos Municípios, Transferência Constitucional, finanças municipais.

ABSTRACT

This work deals with the analysis of the importance of the *Fundo de Participação dos Municípios (FPM)* as the main source of revenue for municipalities, especially in the state of Piauí, based on the cities of Teresina, Parnaíba and Ilha Grande. The objective is to analyze the relationship between the ability of municipalities to generate their own income and their degree of dependence on federal transfers, especially the *FPM*. Specifically, it was observed the effect that the union transfer interferes in the safes of the municipalities mentioned and which dependency levels that has each city. And the effects that the creation of new municipalities causes for the country's finances. For the development of the work it was used the dialectical method under qualitative characteristics, the use of operating resources that were observed various types of information found in books, articles and other electronic media, with reference to the consultation on transparency portals of cities of the mentioned municipalities, site of the national confederation of municipalities, among others. Having direction through the concepts, definitions and graphics, aiming further clarification of the treated subject.

Key - words: *Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*, Constitutional Transfer, municipal finances..

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. CAPÍTULO 1 – Conceito, características e evolução histórica.	13
3. CAPÍTULO 2 – Dos critérios de distribuição.	18
4. CAPÍTULO 3 – A importância do FPM para as finanças municipais.....	22
5. CAPÍTULO 4 – A criação de novos municípios e seus reflexos na repartição dos recursos do FPM.....	27
6. CAPÍTULO 5 – A importância do FPM no Piauí: uma análise dos municípios de Teresina, Parnaíba e Ilha Grande.....	35
7. CONCLUSÃO.....	45
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47

Introdução

Criado com o objetivo de dirimir as desigualdades socioeconômicas entre os entes federados e promover o desenvolvimento igualitário dos municípios brasileiros, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a despeito de seu propósito inicial de receita complementar, tem se tornado principal fonte de recursos para os municípios de pequeno e médio porte no Brasil.

Desde que foi instituído o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, este tem se tornado tema recorrente nas discussões envolvendo governo federal e municípios, ora em razão de cortes no orçamento, ora em virtude do aumento da arrecadação, o que para os Prefeitos embasa um pedido de majoração dos repasses.

O FPM é a principal transferência da União para cerca de 80% dos municípios brasileiros, segundo a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2014), mostrando a quase total dependência de grande parte dos municípios do país, em especial das regiões Norte e Nordeste, que concentram grande população, mas possuem renda per capita inferior aos demais. No estado do Tocantins, segundo o presidente da Associação Tocantinense de Municípios, cerca de 90% (noventa por cento) dos municípios do estado dependem quase que exclusivamente do fundo.

A dependência é tanta que qualquer redução do repasse, por menor que seja, provoca uma verdadeira aflição por parte de gestores municipais que se veem na condição de inviabilizarem investimentos e, na sua grande maioria nem mesmo conseguem custear a manutenção da máquina administrativa necessária ao funcionamento do município.

O presente trabalho não visa esgotar o tema, mas provocar uma discussão entre real propósito para o qual foi criado o Fundo de Participação dos Municípios e os principais fatores que o levaram a se tornar no que é hoje. Ou seja, como passou de receita complementar a principal fonte de custeio das despesas dos municípios de pequeno e médio porte.

O tema se voltará ao estudo dos possíveis fatores que levaram à quase total dependência por parte de alguns municípios brasileiros, em especial, no Estado do Piauí, em

relação aos repasses federais, fazendo com que as transferências constitucionais se tornassem sua principal fonte de receita.

Para tal se faz necessário levantamento histórico da legislação criadora desta política de redistribuição de receita, seus critérios de distribuição, bem como análise dos parâmetros de criação de novos municípios e sua relação com a repartição dos recursos do FPM. Dados estatísticos das receitas municipais de três municípios piauienses também se mostram importantes aqui para que se possa obter um quadro comparativo entre a capacidade de gerar receita própria e sua relação com o grau de dependência destes municípios frente aos repasses federais.

A primeira seção tratará da conceituação do FPM, expondo fatores históricos, sua evolução ao longo dos anos, bem como os principais dispositivos legais relacionados à matéria. Na segunda seção, faz-se uma exposição dos critérios de distribuição do FPM, seguindo-se por uma análise da importância do Fundo para as finanças municipais, demonstrando o quão elevado é o grau de dependência da maioria dos municípios brasileiros em relação a este repasse federal.

A seção seguinte traz um levantamento de dados das receitas de três municípios do estado do Piauí de diferentes características socioeconômicas. Quais sejam, a capital, um município de médio e outro de pequeno porte. O objetivo é fazer um quadro comparativo entre as receitas destes diferentes municípios para que se possa estabelecer a relação existente entre a capacidade de um ente federado em gerar receita própria e seu grau de autonomia face os repasses da União.

Por fim, o trabalho analisa os parâmetros de criação de novos municípios e como isto influencia na repartição dos recursos do FPM. Além de trazer à discussão propostas de mudança na legislação relativa à matéria, visando a modificação destes critérios o que dificultaria a criação de novos municípios. Uma vez que, analistas avaliam que é possível que no futuro bem próximo o número de municípios seja ampliado de forma significativa, o que infelizmente, causaria instabilidade e desequilíbrio na governança pública, dificultando e aumentando a crise fiscal já instaurada no âmbito municipal nacional.

CAPÍTULO 1

Conceito, características e evolução histórica.

O conceito do Fundo de Participação dos Municípios é objetivo e direto. Entre alguns significados, encontramos respaldo direto na Constituição Federal onde o Fundo de Participação é uma transferência constitucional (CF, Art.159, I, b), composto de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados repassados aos municípios. A denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela CF de 1967.

O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela a União a todos os municípios do País. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a maneira como a União repassa verbas para os municípios brasileiros, cujo percentual, dentre outros fatores, é determinado principalmente pela proporção do número de habitantes estimado anualmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). O objetivo do fundo é reduzir as desigualdades socioeconômicas entre os municípios.

O texto constitucional determina que 22,5% da arrecadação, pela União, mais 1% do produto arrecadado, se destinará ao fundo municipal, porcentagem essa é entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano (art. 159, inciso I, letra d, CF/88) dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. Perfazendo um total de 23,5% do total da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Com a aprovação da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 426/2014, este percentual sofreu um acréscimo de 1%, totalizando 24,5%.

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014).

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007).
- e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

Contudo, nem sempre foi assim. Para se alcançar os valores atuais o FPM passou por uma série de alterações legislativas desde a sua concepção. Quando foi instituído, a partir da Emenda Constitucional nº 18, artigo 21, o Fundo de Participação dos Municípios era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR), e dos produtos industrializados (IPI). A referida Emenda também exigia a regulamentação do Fundo através de lei complementar, o que veio a ocorrer em 25 de outubro de 1966 a partir da Lei nº 5.172 que instituiu o Código Tributário Nacional – CTN, que em seu artigo 91 estabeleceu os critérios de distribuição que serão tratados adiante em capítulo específico.

A Constituição de 1967 recepcionou a regulamentação do CNT, ratificando o FPM em seu art. 26. Posteriormente a presidência da República baixou o Ato Complementar nº 35 que categorizou os municípios em Capitais e Interior, estabelecendo percentuais diferentes para repartição dos recursos do Fundo. Em 1981, a Lei nº 1.881 criou mais uma categoria de municípios.

A Constituição de 1988, não só ratificou o FPM, conforme dispositivos acima transcritos, como também aumentou gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% à época até o valor de 22,5% a partir de 1993. Outras leis posteriores foram editadas sempre versando sobre os critérios de distribuição do Fundo. Até se chegar à aprovação da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 426/2014, que estabeleceu o acréscimo do percentual de 1%, totalizando 24,5%.

A Figura 1 ilustra o acima exposto numa linha de tempo, enquanto que a Figura 2 mostra a inter-relação entre os diversos documentos legais após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

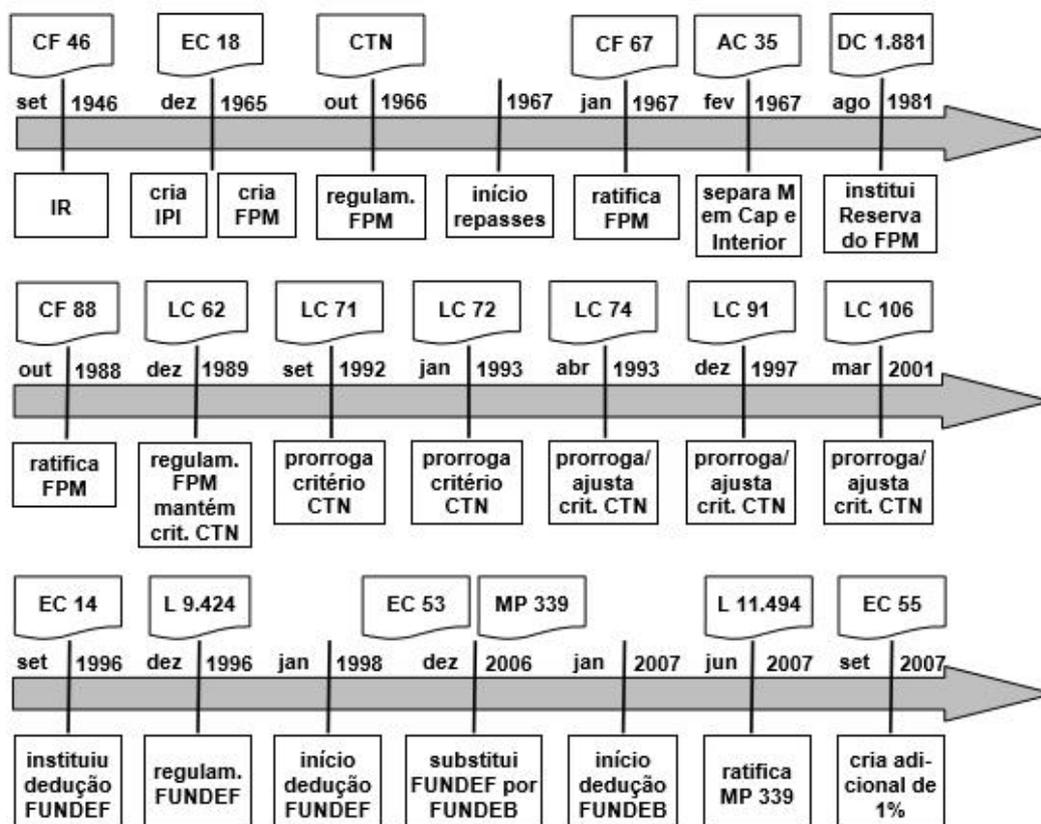


Figura 1 - Histórico da Legislação sobre FPM - Fonte: Tesouro Nacional

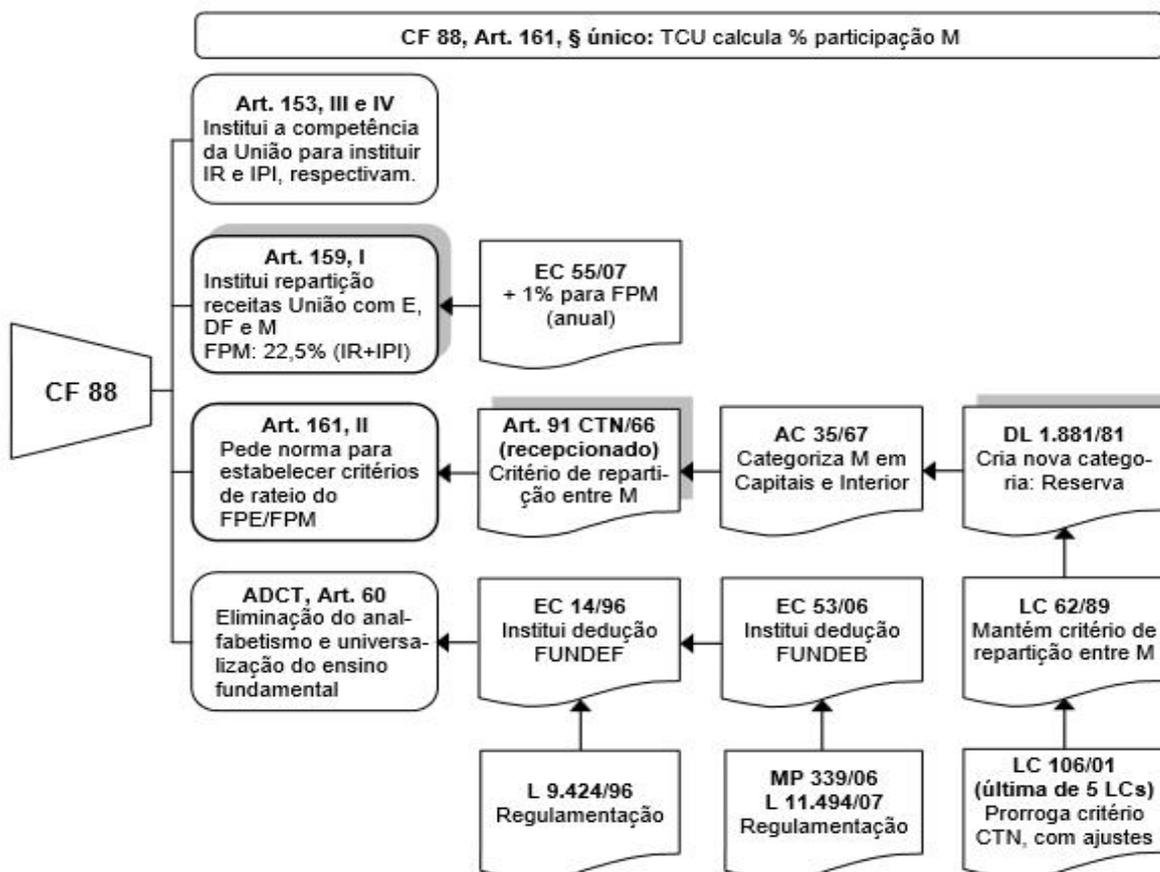


Figura 2 - Inter-relação entre a legislação sobre transferências do FPM – Fonte: Tesouro Nacional

O percentual, acima descrito, relativo ao montante que compõe o Fundo de Participação dos Municípios – FPM é obtido a partir do produto da arrecadação de dois importantes tributos, quais sejam: o IR, imposto de Renda e o IPI, imposto sobre produtos industrializados. O primeiro é imposto de competência da União e incide sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Encontra-se disciplinado no art. 43 e seguintes do CTN:

Art. 43. O imposto, de competência da União, sobre a renda e proventos de qualquer natureza tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica:

I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos;

II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.

§ 1º A incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

§ 2º Na hipótese de receita ou de rendimento oriundos do exterior, a lei estabelecerá as condições e o momento em que se dará sua disponibilidade, para fins de incidência do imposto referido neste artigo. (Incluído pela Lcp nº 104, de 10.1.2001)

Art. 44. A base de cálculo do imposto é o montante, real, arbitrado ou presumido, da renda ou dos proventos tributáveis.

Art. 45. Contribuinte do imposto é o titular da disponibilidade a que se refere o artigo 43, sem prejuízo de atribuir a lei essa condição ao possuidor, a qualquer título, dos bens produtores de renda ou dos proventos tributáveis.

Parágrafo único. A lei pode atribuir à fonte pagadora da renda ou dos proventos tributáveis a condição de responsável pelo imposto cuja retenção e recolhimento lhe caibam.

Já o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI incide sobre produtos que sofram qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade ou o aperfeiçoamento para consumo. É o que dispõe o CTN, artigo 46, *in verbis*:

Art. 46. O imposto, de competência da União, sobre produtos industrializados tem como fato gerador:

I - o seu desembaraço aduaneiro, quando de procedência estrangeira;

II - a sua saída dos estabelecimentos a que se refere o parágrafo único do artigo 51;

III - a sua arrematação, quando apreendido ou abandonado e levado a leilão.

Parágrafo único. Para os efeitos deste imposto, considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade, ou o aperfeiçoamento para o consumo.

Desse modo, verifica-se que o montante dos valores que compõem o Fundo de Participação dos municípios é variável, uma vez que depende do produto da arrecadação desses dois tributos, o que se reflete num certo grau de temeridade para a maioria dos municípios que fixam suas despesas com base nos valores destes repasses. Quanto maior o grau de dependência do município em relação ao Fundo, mais este sofrerá com a oscilação dos repasses.

Mas quanto recebe cada município de repasse do Fundo, quais os critérios de distribuição. É o que passamos a analisar no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2

Dos critérios de distribuição

Os critérios para o rateio do FPM baseiam-se em dois fatores principais, o fator populacional e a renda per capita. O primeiro, aplicável aos municípios do interior que recebem seus recursos com base em faixas populacionais previstas em lei. Já o segundo, é aplicável as capitais, onde, além do fator populacional, leva-se em conta o fator representativo do inverso da renda per capita. Ou seja, quanto maior a renda per capita, menos recursos este município receberá. Isso se dá em razão do propósito do fundo que é o de dirimir as desigualdades socioeconômicas entre os entes federados.

A distribuição do FPM se dá da seguinte forma: O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos. A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes.

A formação dos três grupos constituintes do FPM obedece aos critérios estabelecidos no art. 91 da Lei 5.172/1966, de que os recursos do Fundo são distribuídos para os municípios das capitais (10%) e para os do interior (90%), sendo que, deste último percentual, são destinados 4% exclusivamente aos municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes, integrantes do grupo 'Reserva', conforme definido pelo Decreto-Lei 1.881/1981 e modificado pela LC 91/1997. Assim, em relação ao total de recursos destinados ao FPM, tem-se a seguinte distribuição: 10% para os municípios das capitais; 3,6% para os municípios pertencentes à 'Reserva'; 86,4% para os municípios do interior. (TCU – 2015)

Segundo o Decreto-Lei nº 1.881, é estipulada uma faixa de população que determina os coeficientes de distribuição do FPM, devido questões orçamentárias as variáveis de faixa populacional variam de 10.188 até o limite de acima de 156.216 habitantes, número este que se torna fixo, desta forma, para cada faixa populacional, um coeficiente é estabelecido, variando de 0,6 a 4,0 para municípios com número de habitantes entre 10.188 e 156 mil. Para

municípios com número maior de habitantes, o coeficiente continua fixo, segundo tabela abaixo:

Faixa de Habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
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 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 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 156.216	4,0

Figura 3 - Relação de Coeficientes do FPM por faixa de habitantes - Decreto-Lei - Fonte: CNM

O cálculo dos coeficientes de cada município é feito anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), podendo, portanto, haver mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do País. O IBGE estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU. Os municípios podem contestar o valor da estimativa, cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis a cerca da renda per capita estadual.

O Regimento Interno do TCU, aprovado por meio da Resolução-TCU 246, de 30/11/2011, disciplina o cálculo dos coeficientes pelo Tribunal em seu art. 290 e dispõe sobre eventuais contestações apresentadas pelos interessados, nos termos do art. 292, mas o art. 290 ainda não está atualizado em relação às alterações introduzidas pela LC 143/2013, conforme transcrito a seguir:

Art. 290. O Tribunal, até o último dia útil de cada exercício, fixará e publicará os coeficientes individuais de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para vigorarem no exercício subsequente.

Parágrafo único. Os coeficientes individuais de participação serão calculados na forma e critérios fixados em lei e com base em dados constantes da relação que deverá ser encaminhada ao Tribunal até 31 de outubro de cada ano pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

(...)

Art. 292. As unidades federadas disporão de trinta dias, a partir da publicação referida nos arts. 290 e 291, para apresentar contestação, juntando desde logo as provas em que se fundamentar

Parágrafo único. O Tribunal deverá manifestar-se sobre a contestação mencionada neste artigo no prazo de trinta dias, contados da data do seu recebimento. (TCU – 2015)

No tocante ao rateio, o Tribunal fixa as quotas de participação no FPM com base nas populações de cada município brasileiro, sendo tais dados populacionais obtidos como decorrência do cumprimento, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da norma legal estabelecida pelo art. 102 da Lei 8.443/1992, alterado pela Lei Complementar 143/2013, que dispõe, *in verbis*:

Art. 102. Entidade competente do Poder Executivo federal fará publicar no Diário Oficial da União, para os fins previstos no inciso VI do art. 1º desta Lei, a relação das populações:

I - até 31 de dezembro de cada ano, no caso dos Estados e do Distrito Federal; II - até 31 de agosto de cada ano, no caso dos Municípios.

A atualização dos dados populacionais é realizada no intervalo de dois censos demográficos (realizados a cada dez anos nos anos de final zero).

Quanto à transferência A Lei Complementar 62/89 determina que os recursos do FPM sejam transferidos nos dia 10, 20 e 30 de cada mês sempre sobre a arrecadação do IR e IPI do decêndio anterior ao repasse. A lei estabelece, também, um novo rateio no âmbito dos próprios estados no caso de criação de novos Municípios. Ou seja, os novos Municípios terão fixados pelo TCU coeficientes individuais que entrarão no somatório de cada Estado para a divisão dos recursos, fazendo com que as cotas individuais de todos os outros sejam reduzidas.

“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).”

Outro detalhe importante em relação ao FPM é que parte da receita está vinculada obrigatoriamente a destinação específica (condicionalidades). Dentre elas, tem-se que do montante total do FPM, 20% são destinados ao Fundo de Educação Básica (FUNDEB); 15%

para o Sistema Único de Saúde (SUS) e 1% para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Desse modo, apenas 64% dos repasses não contam com condicionalidades impostas à destinação dos repasses, o que reforça ainda mais a importância de tal recurso para municípios que não possuem receita própria, visto que repasses relativos à saúde e educação também possuem receitas provenientes do FPM.

CAPÍTULO 3

A importância do FPM para as finanças municipais

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM foi criado com o objetivo de dirimir as desigualdades socioeconômicas entre os entes federados. Seus critérios de distribuição visam o rateio uniforme dos recursos provenientes do produto de arrecadação da União. Contudo, com o passar do tempo, estes recursos que deveriam ser um complemento se tornaram a principal fonte de receita para a maioria dos municípios brasileiros.

O FPM é a principal transferência da União concedida aos municípios, chega a representar cerca de 70% das receitas municipais, segundo a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2009), mostrando a total dependência de grande parte dos municípios do país, em especial das regiões Norte e Nordeste, que concentram grande população, mas possuem renda per capita inferior aos demais. No estado do Tocantins, segundo o presidente da Associação Tocantinense de Municípios, cerca de 90% (noventa por cento) dos municípios do estado dependem quase que exclusivamente do fundo. Isso porque durante muito tempo no Brasil cultivou-se uma política desenfreada de criação de municípios, os quais não dispunham de um mínimo de estrutura organizacional para o desenvolvimento. O que, como já vimos anteriormente, interfere na divisão do “bolo” constitucional.

Uma vez criados, os municípios precisam manter a sua estrutura de funcionamento e para isso necessitam de recursos. Ocorre que a maioria desses municípios são pouco populosos o que dificulta a arrecadação de receitas provenientes de tributos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cerca de 73% (setenta e três por cento) dos municípios brasileiros tem até 20 mil habitantes. A pesquisa mostra ainda que cerca de 96% (noventa e seis por cento) dos municípios declararam gastar até 60% da receita com funcionalismo ativo, sendo que a metade declarou gastar até 40% da receita com funcionários. Apenas 171 municípios declararam gastar mais de 60% com funcionalismo ativo e 4%, ou 250 municípios, declararam gastar até 20% da receita apenas. Com os inativos, 87% das prefeituras declararam despender um máximo de 5% de suas receitas totais.

Em média, existem, no país, 31 funcionários municipais por grupo de mil habitantes, com 50% das prefeituras empregando um máximo de 300 funcionários e mais de 70% delas empregando um máximo de 500 funcionários.

Como custear toda essa estrutura organizacional necessária ao funcionamento do município? Em estudo realizado no ano de 2007, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM classificou as finanças municipais em três categorias: receitas tributárias, receitas de transferências e as outras receitas.

Por receitas tributárias estão compreendidos os impostos de competência municipal, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, os Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e Impostos sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter vivos* – ITBI. Além das taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria.

No que se refere as demais receitas o estudo assim as classifica:

As receitas de transferências correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias, a saber: a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), a cota-parte do IOF-Ouro, a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

As outras receitas compreendem: as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública (COSIP), as transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), as receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, as demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital). (BREMAEKER, 2007)

Em termos teóricos verifica-se que múltiplas são as formas de composição das receitas municipais, contudo, se analisarmos de forma pormenorizada poderemos verificar que, para os municípios de pequeno e médio porte, ainda são as transferências constitucionais, sobretudo o FPM, sua principal fonte de receita.

No que concerne às receitas tributárias municipais, estas estão previstas no art. 156 da Constituição Federal que assim dispõe:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - 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 a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Importante destacar, que, embora haja previsão constitucional que autorize o município a captar receita através dos impostos acima descrito, na prática, em grande parte dos pequenos municípios brasileiros estes nem chegam a ser instituídos em razão do montante irrisório a ser arrecadado, cujo valor não seria suficiente nem mesmo pra manter em funcionamento a estrutura fiscal.

Quanto menor e menos populoso o município, menos imóveis terá, com isso, arrecadará menos IPTU e ITBI, do mesmo modo em que taxas e contribuições sobre serviços de qualquer natureza existirão em menor proporção, impossibilitando uma autonomia financeira e fiscal para essas pequenas cidades.

Resta então socorrer-se das transferências federais sendo o Fundo de Participação dos Municípios a principal delas, incluindo-se neste as transferências relativas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FUNDEB e as transferências relativas à saúde – SUS.

Assim sendo, fica evidenciado o quanto os pequenos municípios dependem dos recursos federais para sua sobrevivência. Vez que a manutenção dessa estrutura governamental requer determinada soma de receitas. Se o município não arrecada por meios próprios, este se socorre do governo federal para se manter. Nesse sentido preleciona Bremeaker (2011):

[...] em primeiro lugar, quanto menor o porte demográfico dos Municípios menor é a sua capacidade de consumo e, portanto, menor é a sua participação na distribuição do ICMS estadual; e, em segundo lugar, 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).

Sendo assim, FPM tem se caracterizado como a principal fonte de receita para muitos municípios, o que gera uma dependência muito grande em relação a esse repasse. O grau de dependência do FPM varia de município para município. Há municípios que dependem extremamente dessa fonte de receita, e outros nos quais esta é apenas uma pequena porcentagem.

“No caso dos governos municipais, a alta dependência de receitas de transferências é generalizada. Apenas os municípios mais populosos exibem receitas tributárias e outras receitas correntes um pouco mais significativas. Nos municípios com até 50 mil habitantes, que representam 88% do total de governos locais, a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total.” (Marcos, Miranda e Cossio, 2008, p.26).

Para se ter uma noção do quanto este repasse federal representa para os municípios brasileiros basta analisar a verdadeira batalha travada no ano de 2014 para aprovação pelo Congresso Nacional da PEC 426/2014 que previa o aumento de 1% (um por cento) no repasse do FPM. A medida foi aprovada e comemorada pela Associação Brasileira de Municípios – ABM e demais entidades municipalistas. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o aumento vai representar R\$ 2,3 bilhões logo em 2015 e R\$ 4,6 bilhões em 2016. Depois da promulgação, está garantido aumento de 0,5% em julho de 2015 e 1% em julho de 2016. A partir de 2017, o aumento será repassado sempre neste mês e estará garantido na Constituição Federal.

A dependência dos municípios para com o FPM se mostrou evidenciada nos anos de 2013/2014 quando para conter a crise econômica o governo reduziu as alíquotas do IPI para automóveis e eletrodomésticos e do IR. A medida objetivava estimular o consumo e manter a economia aquecida, contudo os reflexos desta decisão foram sentidos nos municípios. Por serem estes os principais componentes do fundo, os repasses nestes anos sofreram um corte de cerca de 25% o que deixou grande parte das prefeituras em sérias dificuldades para saldar as contas e pagamento de salários. Segundo a Confederação Nacional dos Municípios as perdas neste período chegaram a 2,7 bilhões para os municípios.

Em junho de 2016, a CNM divulgou levantamento das receitas de cerca de 65% dos municípios brasileiros e concluiu que 52,7% dos municípios pesquisados fecharam o ano de 2015 com um déficit primário, ou seja, tiveram mais despesas do que receita. Apenas 47,3% tiveram leve superávit, o que demonstra que a crise atingiu a todos os municípios brasileiros. No comparativo por Estado, a pesquisa da CNM aponta que os casos de endividamento são

mais comuns em Pernambuco (68,5%), Santa Catarina (58,3%), Ceará (53,3%), São Paulo (46,8%) e Rio Grande do Sul (44,3%).

O estudo atribui o déficit principalmente à queda das transferências constitucionais da União e dos Estados e a redução da arrecadação própria. Embora os dados demonstrem que municípios pequenos apresentaram um leve superávit, em detrimento dos grandes que tiveram déficit, a leitura que se faz é que em municípios grandes, há maior dificuldade em se reduzir despesas na mesma velocidade em que caem as receitas.

Distribuição da amostra por porte					
Porte	De	Até	Tamanho	Superávit	Déficit
1	0	5.000	Pequeno	402	382
2	5.000	10.000	Pequeno	402	352
3	10.000	20.000	Pequeno	419	487
4	20.000	50.000	Pequeno	319	401
5	50.000	100.000	Médio	97	158
6	100.000	300.000	Médio	81	95
7	300.000	1.000.000	Grande	10	49
8	Acima de 1.000.000		Grande	6	9

Figura 4 - Fonte: FINBRA/STN_Cálculos Próprios

Está claro que o FPM representa hoje a principal fonte de receita para a maioria dos municípios brasileiros. Sem ele, seria praticamente inviável a sobrevivência de grande parte das Cidades de pequeno porte que não dispõem de uma estrutura financeira arrecadatória capaz de garantir manutenção da máquina administrativa, tão pouco proporcionar investimentos. É por esta razão que o FPM é uma das maiores expressões do pacto federativo cujo objetivo é proporcionar o desenvolvimento uniforme dos entes federados e dirimir desigualdades socioeconômicas.

O mesmo autor em outro estudo (Apud NUNES, 2001, p. 113) enfatiza que:

Os pequenos Municípios brasileiros, até 10 mil habitantes, que constituem mais da metade do total, ficam dependentes dos repasses das receitas do Governo Federal e dos estaduais. O FPM é a principal fonte de receita de 73,9% dos Municípios de pequeno porte, e para 14,2% o ICMS é a principal fonte de receita. Os pequenos Municípios possuem uma receita tributária municipal pequena, devido ao fato de suas populações serem predominantemente rurais e de os tributos passíveis de cobrança serem eminentemente urbanos. Tributos como ISS, IPTU, ITBI, taxas e contribuição de melhoria somente encontram significado em um ambiente urbano expressivo.

CAPÍTULO 4

A criação de novos municípios e seus reflexos na repartição dos recursos do FPM

Embora saibamos que o FPM (Fundo Participação nos Municípios) é de fundamental importância para as receitas dos Municípios, até mesmo, essencial, conforme amplamente comprovado mediante estudos técnicos, bem como que sua função precípua visa dirimir as desigualdades socioeconômicas entre os entes federados. Muitos indivíduos com cunho político absorvem a noção do FPM de forma reversa.

Sendo o Brasil um país de proporção territorial imensa, alguns líderes comunitários observaram que a Constituição Federal, proporciona e assegura a formalização e efetivação da criação de novos Municípios, devido à grandeza e espaço em que sobrevivem certos aglomerados urbanos, nos quais necessitam de infraestrutura para sobreviverem de forma digna.

Entre várias razões que muitos se baseiam para a suposta criação de um novo município destaca-se a ausência de atividade econômica, pobreza local, falta de urbanização, estratégias políticas que objetivam a emancipação para almejar a representatividade política ou ter áreas de influência para obter privilégio eleitoral e econômico, grupos que observam na emancipação um jeito de ganhar renda e propiciar desenvolvimento local, fatores como o descaso na gestão administrativa e a ausência de serviço público, etc.

O aspecto geográfico, a ausência de infraestrutura basilar que possibilite as garantias fundamentais de saúde, educação, trabalho e etc. aliada a interesses políticos locais levou o Brasil a mergulhar numa inconsequente política de criação de municípios nos últimos anos e que só recentemente tem sido alvo de tentativas de controle por parte do legislativo.

O Brasil é um país de dimensões continentais que se desenvolveu de forma heterogênea e desordenada em algumas regiões. A distancia dos grandes centros urbanos fez

com que comunidades se avolumassem em torno de si mesmas e aglomerassem considerável número de pessoas.

Contudo, lamentavelmente, os serviços essenciais não acompanharam esse crescimento populacional, ficando, na maioria das vezes, restrito aos grandes centros urbanos, fazendo com que estas comunidades permanecessem cada vez mais no isolamento e dependência das grandes cidades. A ausência do estado nestas comunidades, cujos gestores, em sua grande maioria, privilegiam seus investimentos nas regiões mais populosas e desenvolvidas, bem como os interesses de líderes políticos, levou o Brasil ao fenômeno da criação desenfreada de novos municípios, o que vem a impactar diretamente na repartição dos repasses do FPM.

Cumprido destacar que existem reivindicações de emancipação legítimas, fundada em necessidades reais consubstanciada nos critérios constitucionais e que visam de fato o desenvolvimento da região emancipada. Outras não. Servem apenas como forma de aumentar o endividamento do estado, através da criação de uma nova estrutura administrativa cujo município recém-criado não terá condições de custear.

Conforme explicitado em capítulo anterior, quando se discorreu a cerca dos critérios de distribuição, a criação de novos municípios afeta municípios que não participam diretamente do processo de repartição. Parte da receita de um novo município pode ser formada por recursos deslocados de outros municípios, que não o município original.

Na criação de um novo município, não haverá somente uma redistribuição da receita do FPM entre o município origem e o recém-criado. A receita do FPM que pertence a todos os municípios do Estado será redistribuída, conforme a população, que beneficia as localidades pequenas. Cresce o número de municípios, diminui a parte do FPM que sobra para as localidades pré-existentes. Quem, mais perde, são os municípios que permanecem do mesmo jeito. Os municípios-mãe, de quem se esperaria a maior contribuição em termos de deslocamento de receita, na maioria das hipóteses testadas, experimentam um ganho de FPM ou uma perda praticamente irrisória.

O impacto adverso da emancipação sobre a receita dos municípios que não participam diretamente do processo constata-se com o prejuízo maior para os municípios pequenos. Portanto a geração de novos municípios que teoricamente se propõe a beneficiar populações desprovidas de atenção suficiente pelo poder público local, termina por prejudicar os municípios menores, onde a população necessita de mais atendimento.

A criação de municípios está prevista expressamente no art. 18, § 4º da Constituição Federal.

Art. 18, § 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Da norma constitucional acima é possível abstrair a preocupação do legislador com o impacto que a criação de um novo município poderia trazer à população da região diretamente afetada. Ao fixar critérios como Estudo de Viabilidade Técnica, plebiscito, lei estadual e Lei Complementar Federal, o constituinte quis dificultar a criação de municípios que não tivessem o mínimo de condições de subsistência.

O estudo de viabilidade analisa a possibilidade de criação municipal em uma determinada região do país, levando-se em conta suas especificidades, tais como: capacidade de arrecadação de receita própria, custo da máquina administrativa, despesas com pessoal, transferências federais, bem como a relação custo-eficiência entre receitas e despesas do município. Os estudos de viabilidade financeiro-econômica existem para considerar a arrecadação própria, considerando os agentes já instalados, com base na arrecadação dos três anos anteriores ao da realização do estudo; as receitas de transferências estaduais e federais, as despesas com pessoal, custeio e investimento, divididas vencíveis e eventuais restos a pagar; indicação, diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento da aplicação dos mínimos constitucionais nas áreas de educação e saúde. De atendimento na prestação dos serviços públicos de interesse local; indicação diante das estimativas de receitas e despesas, da possibilidade de cumprimento da Lei Complementar nº 101, de 2000.

O plebiscito trata-se de uma consulta da população diretamente interessada, ou seja, as comunidades envolvidas e que, conseqüentemente serão afetadas deverão opinar a cerca da criação do novo município. Uma vez aprovada pela maioria do eleitorado, a Assembleia Legislativa elabora lei estadual de criação do novo município estabelecendo seus limites e competências. A decisão popular é soberana e vinculativa, não cabendo à Assembleia contrariá-la.

Proclamado pelo TRE o resultado negativo da consulta, a decisão tem eficácia definitiva e vinculante da Assembleia Legislativa, impedindo a criação do Município projetado, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação da competência judiciária. O plebiscito deverá ser realizado somente após a conclusão desses estudos. (MORAES 2011, p. 311)

A Lei Complementar da União deverá estabelecer o período possível para a criação de novos municípios.

Contudo, mesmo sem a existência da lei complementar, vários Estados continuam, mediante lei estadual, a criar novos municípios sem a observância expressa do art. 18, § 4º da Constituição Federal. Assim, várias ADIN's (Ação Direta de Inconstitucionalidade) foram ajuizadas, questionando a constitucionalidade das leis criadoras destes municípios, que são inconstitucionais.

A expansão expressiva do número de municípios resulta em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que gera um impacto negativo a sustentabilidade fiscal e a estabilidade econômica. Por fim, havendo maior diminuição na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os municípios menores e com maiores dificuldades financeiros.

Segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) as pesquisas indicam que a divisão de cidades pode reduzir os investimentos nas áreas sociais dos novos municípios, em detrimento ao custeio da máquina. Além disso, tende a diminuir o crescimento econômico dos municípios vizinhos às novas cidades e a reduzir recursos para as regiões maiores.

De acordo com o economista Rogério Boueri¹, os municípios do entorno das cidades que se dividem tendem a crescer anualmente, em média, 0,8 pontos percentuais a menos do que as demais cidades do mesmo Estado. “O efeito sobre o crescimento econômico da região é negativo”, diz. Segundo Boueri, isso ocorre porque a cidade que deu origem a um novo município deve receber menos recursos e, por isso, tende a prejudicar o crescimento de cidades vizinhas.

Contudo a fundamentação para a criação de um novo município é de caráter político, com intuito puramente egocêntrico, no qual, políticos com suas ideologias falidas e nefastas, utilizam de meios legais para conseguir seus anseios e não objetivam o bem social.

Portanto a criação de cidades não causa mais gastos para a União ou aos Estados, mas resulta em uma queda nos investimentos sociais na medida em que os novos municípios retiram dinheiro dos que já existem e usam os recursos para custear a administração pública, como Câmara dos Vereadores e o funcionalismo.

¹Diretor de Estudos e Pesquisas Regionais, Urbanas e Ambientais do IPEA (Instituto de pesquisas Econômicas Aplicadas). E-mail: rogerio.boueri@ipea.gov.br

Em levantamento dos estudos a cerca do tema, Cigoline (2009) concluiu que, no que concerne às consequências dos efeitos da emancipação, as pesquisas demonstram o fortalecimento de políticas descentralizadoras, o incentivo a cidadania e a democracia e o desperdício de recursos públicos seja pela criação de novas estruturas públicas, seja pela ampliação de cargos públicos, como prefeito, secretários municipais e vereadores.

O Autor argumenta ainda que a compartimentação do espaço é um fenômeno que perpassa os regimes políticos ou explicações circunstanciais (causas e consequências), pois essas são conjunturais, enquanto a emancipação, fenômeno ligado à dinâmica territorial, é estrutural.

Um dos grandes problemas que tornam a criação de novos municípios um grande empecilho para a finança nacional é a não consolidação da administração pública eficiente e que realmente se proponha a cumprir e respeitar a indisponibilidade do interesse público como parâmetro para conseguir benefícios à sociedade.

É estranho falar que os povoados não possuem desenvolvimento porque não são autônomos, porque se encontra sob a dependência do município maior, sem apoio. Os povoados não se desenvolvem porque não produzem, não tem empregos e não geram renda e muito menos infraestrutura.

Como poderia um município que não se desenvolve pedir a sua separação, além de que pertencendo a um município mãe que também não tem condições de manter-se de maneira fiscal e financeira.

Os povoados territorialmente longe da sede, não carecem de separação, tendo em vista que alguns deles estão mais agregados com cidades médias do que com as cidades matriz “maiores”.

O novo município pressupõe se que irá sustentar se exclusivamente com o repasse do governo federal, não tendo então condições de sobrevivência e qualidade de vida de sua população, ou seja, a absorção do repasse nunca adiantará de nada, se for usada como fonte principal de recurso.

A organização é um ponto fundamental para que precisamente a estrutura funcional pública consiga gerar resultados que propiciem notadamente uma possível independência por parte dos municípios. Por isso a criação exacerbada de novos municípios

enseja uma grande problematização para o país concretizando um caos temerário tendo em vista a desordem administrativa, política, institucional e financeira que infelizmente não aparenta dar sinais de que o fim esteja próximo.

Diante desta situação é que ao longo dos últimos anos tem-se levantado no Brasil discussões a cerca de uma política mais rigorosa de criação de novos municípios. Os debates evoluíram para a elaboração de um projeto de lei que fora aprovado pela terceira vez pelo Senado Federal em 15 de julho de 2015. A proposta é idêntica a duas anteriores que já haviam sido aprovadas pelo congresso nacional, nos anos de 2013 e 2014, contudo foram vetadas pela então presidente da república Dilma Rousseff, sob a alegação de que a medida aumentaria as despesas públicas.

A medida permitirá a expansão expressiva do número de Municípios no país, resultando em aumento de despesas com a manutenção de sua estrutura administrativa e representativa. Além disso, esse crescimento de despesas não será acompanhado por receitas equivalentes, o que impactará negativamente a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica. Por fim haverá maior pulverização na repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o que prejudicará principalmente os Municípios menores e com maiores dificuldades financeiras. (DOU – 2013).

O argumento do veto presidencial se funda em estimativa do Senado Federal que estima que, caso criada, a nova Lei Complementar possibilitaria a criação de 180 novos municípios, gerando um impacto de R\$ 9 bilhões de reais mensais aos cofres públicos.

Contudo, *data máxima vênia*, a despeito da hipótese acima aventada, cumpre destacar que a medida visa justamente o inverso do que fora argumentado. A proposta fixa regras mais responsáveis para a criação de novos municípios, cujas quais devam considerar critérios econômicos, fiscais e a vontade da população diretamente interessada. Não se trata de uma inovação legislativa, apenas de aprimoramento das regras já existentes na norma constitucional e na Lei Complementar nº 1/67.

Pela nova medida, para criação ou desmembramento de um município, primeiro se deve apresentar à Assembleia Legislativa um pedido subscrito por pelo menos 20% dos eleitores residentes na área geográfica diretamente afetada. Para fusão ou incorporação, o percentual de subscritores será de 3% dos eleitores em cada uma das cidades envolvidas.

Uma vez recebido o requerimento, a Assembleia Legislativa deverá promover um “Estudo de Viabilidade Municipal – EVM” cujo objetivo será o de levantar a capacidade

fiscal e econômica, fatores populacionais e as condições de arrecadação suficientes para sustento próprio. O estudo deverá ser contratado pelo governo do estado e precisa ser concluído no prazo de 180 dias, com validade de 24 meses após a sua conclusão.

Feito isso, a proposta será submetida a plebiscito e uma vez aprovada pela maioria da população, a Assembleia Legislativa elabora e vota a lei estabelecendo o nome e os limites geográficos do novo município. Outro detalhe importante, é que, uma vez rejeitada a proposta, não poderá haver novo plebiscito com a mesma finalidade no prazo de doze anos.

Principais pontos do PLS ° 104/2014:

- Requerimento subscrito por no mínimo 20% do eleitorado (criação ou desmembramento) 3% (fusão ou incorporação)
- Estudo de Viabilidade
- Quantidade mínima de habitantes exigida 20 mil (regiões Sul e Sudeste), 12 mil (Nordeste) e 6 mil (regiões Norte e Centro-Oeste);
- Plebiscito (se rejeitado não poderá ser reapresentado num prazo de 12 anos);
- Número de imóveis superior à média observada nos municípios que constituam os 10% de menor população do estado;

Face o exposto, é nítida a preocupação do legislador com o impacto que a criação de um novo município poderá trazer para às finanças nacionais e seus consequentes efeitos na redistribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Tais critérios demonstram que um município deve apresentar um mínimo de capacidade de gerar receita própria, com vistas a garantir uma possível autonomia, ainda que em parte, frente aos repasses federais.

Ao fixar critérios como número mínimo de população, de imóveis e capacidade de geração de receita própria, o legislador demonstra, ainda que de forma implícita a intenção de promover um reequilíbrio na distribuição do FPM, uma vez que os critérios de repartição das receitas do fundo levam-se em conta fatores populacionais e renda per capita, conforme já explicitado.

A ideia é dificultar a criação de municípios dependentes da União e preservar o real propósito do Fundo de Participação dos Municípios que é o de ser receita complementar e não principal fonte de custeio da estrutura administrativa municipal.

O que muito vêm se discutindo é sobre a fiscalização e destino dos impostos para consequentemente aumentar as receitas nos municípios, pois além de agregar mais recurso seria também uma forma de diminuir a dependência do FPM.

O que resta a fazer é orientar os administradores municipais quanto à gama de opções para, com criatividade, criar condições de desenvolvimento sustentável e propiciar aos mesmos recursos específicos para o bom cumprimento de suas funções. Não adianta ficar entupindo os prefeitos de grana viciante sem mostrar, exigir e fiscalizar, onde ela deve ser aplicada. O FPM, de analgésico passou a funcionar como uma droga viciante, onde o efeito marasmático transformou e acomodou os mais incautos e sem criatividade. (MARCO ALZAMORA, 2015, p. 36).

CAPÍTULO 5

A importância do FPM no Piauí: uma análise dos municípios de Teresina, Parnaíba e Ilha Grande.

É inegável que o Fundo de Participação dos Municípios assume papel primordial para o equilíbrio das receitas dos municípios brasileiros. Seu caráter obrigatório e permanente, ainda que em valores oscilantes, garante aos gestores municipais mais tranquilidade e segurança para planejar suas ações orçamentárias ao longo do ano.

É possível elaborar a lei orçamentária anual com previsão de receitas e despesas sabendo que, ainda que o repasse proveniente do FPM esteja aquém do esperado, é certo que este virá. E isso difere o FPM das demais receitas municipais. Enquanto estas dependem da existência de bens, serviços ou atividade próprias do município, aquele depende apenas da existência de fundo nos cofres da União.

Conforme já explicitado, o FPM é formado por parte do produto da arrecadação do Imposto de Renda – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, portanto, de certa forma, ainda que haja contribuição ou não, por parte de determinado município, tal percentual é irrelevante para se definir que o município receba ou não repasses do FPM. Visto que o critério de distribuição é pelo fator populacional e renda per capita e não pela existência ou não de atividade contributiva em determinado município.

Já, quanto às demais fontes de receita municipais, ainda que haja previsão constitucional autorizando o município à instituição destes impostos para captação de recursos, na prática, em grande parte dos municípios brasileiros o montante da arrecadação é insuficiente para garantir ao município subsistência frente às despesas orçamentárias.

A constituição Federal instituiu no seu artigo 156 a competência municipal para instituir os seguintes tributos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - 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 a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Contudo, ao se analisar as receitas de três municípios piauienses, de diferentes portes, fica evidenciado que embora sejam múltiplas as formas de arrecadação tributária para custeio do município, o seu porte e grau de desenvolvimento é fator determinante para estabelecer sua capacidade de gerar receita própria e conseqüentemente ser menos ou mais dependente das transferências federais.

O IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana é sem dúvida uma importante fonte de arrecadação para os municípios e possui uma função social importante, uma vez que os recursos são revertidos em melhorias para o próprio município. Do montante arrecadado, determina a constituição que 25% devem ser destinado à saúde, 15% à educação e o restante é dividido em investimentos em obras de infraestrutura e apoio à execução de projetos habitacionais.

Entretanto, conforme a própria nomenclatura, tal imposto, incide sobre a propriedade de bens imóveis, o que em um município de pequeno porte, com poucos imóveis, tal cobrança pode não significar valores tão elevados ou até mesmo irrelevantes face às despesas municipais.

A lógica se mostra verdadeira ao compararmos os dados da capital Teresina, município com cerca de 844.245 habitantes (IBGE/2015), densidade demográfica de 610,89 habitantes por quilometro quadrado e IDH 0,751, considerado alto, e Ilha Grande, município pequeno da região Norte do estado, com população estimada em 8.914 (IGBE/2010), densidade demográfica de 66,36 habitantes por quilometro quadrado e IDH considerado baixo de 0,562.

Naturalmente Teresina, por ser maior, mais populoso e desenvolvido, justifica uma arrecadação de IPTU no mês de janeiro de R\$ 1.263.442,65 (um milhão, duzentos e sessenta e três mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e sessenta e cinco centavos) o que equivale a apenas 2,34% do previsto para arrecadação no exercício 2016. (Fonte: Portal da Transparência). Enquanto que o município de Ilha Grande no mesmo período arrecadou R\$ 0,00 de uma previsão de R\$ 39.000 (trinta e nove mil reais) para o exercício 2016.

Parnaíba também corrobora no mesmo sentido deste comparativo. O município de médio porte, situado no litoral piauiense é o segundo mais populoso do estado, com cerca de 149.803 habitantes, segundo estimativa do IBGE/2015. Parnaíba possui ainda densidade populacional de 343,93 habitantes por quilometro quadrado e IDH médio de 0,687. O município do Norte do estado piauiense arrecadou de IPTU em janeiro de 2016 R\$ 110.908,02 (cento e dez mil, novecentos e oito reais e dois centavos), o que equivale a 5,86% do previsto para o exercício.

No mesmo sentido do IPTU é o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI. Em janeiro de 2016, a capital Teresina arrecadou R\$ 2.486.571,95 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais e noventa e cinco centavos), o que equivale ao percentual de 8,21% do previsto para o ano inteiro. Parnaíba no mesmo período arrecadou R\$ 101.123,89 (cento e um mil cento e vinte e três reais e oitenta e nove centavos), ou, 5,28% da previsão anual. No outro extremo aparece Ilha Grande, que não arrecadou qualquer valor da previsão anual de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais).

Outra importante fonte de receita para os municípios é o ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, que tem como fato gerador a prestação de serviços, ainda que estes não se constituam como atividade preponderante do prestador. O imposto é regulamentado pela Lei Complementar nº 116/2003:

Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

§ 1º O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

§ 2º Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado.

A alíquota varia entre o mínimo de 2% e o máximo de 5% incidentes sobre o serviço.

No mês em análise, o ISS representou uma das maiores fontes de receita para os municípios pesquisados, uma vez que o setor de serviços acumula um histórico de crescimento nos últimos anos, o que beneficiou inclusive pequenos municípios. Contudo, mesmo apresentando arrecadação do referido tributo, o montante apurado pelo município de Ilha Grande está longe de representar para a cidade o mesmo que o importe arrecadado por Teresina e Parnaíba no mesmo período representa para estes municípios.

A pequena cidade do Norte do estado do Piauí arrecadou em janeiro de 2016 em ISS o montante de R\$ 54.152,60 (cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e dois reais e sessenta centavos), 25,3% do previsto para o exercício 2016. Já Parnaíba, a segunda maior cidade do estado apresenta no mesmo período a quantia arrecadada de R\$ 931.766,18 (novecentos e trinta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e quarenta e dois centavos), 8,5% da previsão anual. No outro extremo, Teresina, capital do estado apresenta a astronômica quantia de R\$ 10.232.607,92 (dez milhões duzentos e trinta e dois mil seiscentos e sete reais e noventa e dois centavos). O que não corresponde nem a 10% do esperado para o ano todo.

Dentre as outras fontes legítimas de receita municipal, quais sejam taxas de serviços e contribuições a análise dos dados demonstra que em municípios de médio e grande porte, como Parnaíba e Teresina, respectivamente estas chegam a representar importantes cifras que somadas aos demais meios de arrecadação compõem o gigantesco bolo de recursos que servem tanto para custeio da estrutura administrativa municipal como para investimentos em diferentes áreas.

Já para municípios pequenos como Ilha Grande, estes chegam a representar pequenas somas e às vezes quase nada de arrecadação, tornando-se até insignificantes face à demanda de despesas.

Código	Especificação	Prev. Inicial	Prev. Atualizada	Arrec. Período	Arrec. Total
1120.00.00.00	TAXAS	39.300,00	39.300,00	0,00	0,00
1121.00.00.00	TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	29.300,00	29.300,00	0,00	0,00
1121.17.00.00	TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	6.000,00	6.000,00	0,00	0,00
1121.21.00.00	TAXA DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	200,00	200,00	0,00	0,00
1121.25.00.00	TAXA LICEN. P/FUNCION.ESTAB.COMER.INDUST. E PREST.SERV.	6.000,00	6.000,00	0,00	0,00
1121.29.00.00	TAXA DE LICENÇA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS	1.100,00	1.100,00	0,00	0,00
1121.30.00.00	TAXA DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DE TRANSPORTE	8.000,00	8.000,00	0,00	0,00
1121.31.00.00	TAXA DE UTILIZAÇÃO DE ÁREA DE DOMÍNIO PÚBLICO	8.000,00	8.000,00	0,00	0,00
1122.00.00.00	TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00
1122.99.00.00	OUTRAS TAXAS PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00

Figura 5 - Receitas acumuladas - Mês Janeiro - Exercício 2016 - Ilha Grande-PI - Fonte: Portal da Transparência

Por fim, cumpre destacar o papel do FPM na composição das receitas destes municípios e o qual grau de importância o fundo representa para cada um destes.

A despeito de suas peculiaridades e diferenças socioeconômicas, é inegável que o Fundo de Participação dos Municípios é imprescindível para a subsistência destes. No entanto, fica evidenciado acima que municípios de médio e grande porte, como é o caso de Parnaíba e Teresina possuem outras fontes de receita que lhes garantem volumosas somas em dinheiro que abastecem seus caixas e possibilitam maior tranquilidade na elaboração de seu planejamento orçamentário.

Por outro lado, cidades pequenas como Ilha Grande, cujos tributos municipais representam percentual ínfimo de arrecadação dependem quase que exclusivamente das transferências constitucionais, sem as quais seria praticamente inviável a sustentação da estrutura administrativa do município, e porque não dizer a sua própria existência.

Em janeiro de 2016 o governo federal repassou ao município de Ilha Grande só em transferências de FPM a quantia de R\$ 506.688,76 (quinhentos e seis mil seiscentos e oitenta e oito reais e setenta e seis centavos), deduzidos os montantes relativos à saúde e educação, os quais compõem as cotas do SUS e FUNDEB, que se somados, aproxima-se à casa dos 700 mil reais.

Pode até não parecer muito, se comparado ao que recebem os municípios de médio e grande porte, porém quando posto ao lado da arrecadação tributária própria da cidade, isso representa a quase totalidade dos recursos do tesouro municipal. Portanto, não resta dúvidas de que o FPM assume no município de Ilha Grande-PI um papel que vai muito além de receita complementar. Ele representa a principal fonte de custeio das despesas municipais e porque não dizer até mesmo de investimentos.

Uma queda acentuada nos repasses do FPM, conforme já ocorreu ou quem sabe numa eventual hipótese de suspensão temporária dos repasses tornaria inviável a sustentação deste município que dispõe de limitadas fontes de geração de receita própria. Possuindo assim um elevado grau de dependência das transferências constitucionais da União.

A situação aqui demonstrada não é exclusividade apenas do município de Ilha Grande, mas de dezenas de outros municípios piauienses de características semelhantes cujo o presente trabalho não comportaria uma análise pormenorizada, razão pela qual nos limitamos a tomarmos esta cidade como parâmetro de observação.

Segundo levantamento da Fundação CEPRO, utilizando dados do Censo IBGE/2010, o Piauí possui 164 municípios com até 10 mil habitantes, o que equivale a 73% dos municípios do estado.

A tabela a seguir demonstra os valores recebidos a título de FPM pelo município de Ilha Grande no mês de janeiro de 2016. Conforme se pode verificar, o governo federal credita os valores na conta única do município em três parcelas a cada mês num intervalo de dez dias, chamados decênios.

O cronograma das distribuições do FPM, para todo o ano seguinte, é divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional - **STN** no mês de dezembro de cada ano, por meio de Portaria no Diário Oficial da União e em seu sítio eletrônico na internet.

Geralmente os depósitos ocorrem nos dias 10, 20 e 30 de cada mês.

DEMONSTRATIVO DE DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO		
11/06/2016	SISBB - Sistema de Informações Banco do Brasil ILHA GRANDE - PI	15:19:24
FPM - FUNDO DE PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS		
DATA	PARCELA	VALOR DISTRIBUIDO
07.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 3.026,60 C
	PARCELA DE IR	R\$ 13.552,93 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 165,78 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 2.486,92 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 3.315,90 D
	TOTAL:	R\$ 10.610,93 C
08.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 41.662,93 C
	PARCELA DE IR	R\$ 143.222,89 C
	RFB-PREV-PARC53	R\$ 5.630,80 D
	RETENCAO PASEP	R\$ 1.848,84 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 27.732,86 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 36.977,15 D
TOTAL:	R\$ 112.696,17 C	
20.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 17.717,15 C
	PARCELA DE IR	R\$ 66.355,63 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 840,72 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 12.610,91 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 16.814,55 D
	TOTAL:	R\$ 53.806,60 C

29.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 9.319,13 C
	PARCELA DE IR	R\$ 211.831,50 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 2.211,50 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 33.172,58 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 44.230,12 D
	TOTAL:	R\$ 141.536,43 C
TOTAIS	PARCELA DE IPI	R\$ 71.725,81 C
	PARCELA DE IR	R\$ 434.962,95 C
	RFB-PREV-PARC53	R\$ 5.630,80 D
	RETENCAO PASEP	R\$ 5.066,84 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 76.003,27 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 101.337,72 D
	DEBITO FUNDO	R\$ 188.038,63 D
	CREDITO FUNDO	R\$ 506.688,76 C

Em relação a Parnaíba, os dados mostram que, no período pesquisado, o município foi beneficiário do montante de mais de seis milhões e meio de reais. Isso é quase treze vezes mais o que recebeu o município vizinho de Ilha Grande. Vale ressaltar que tais valores se devem ao fator populacional que é critério de distribuição do Fundo de Participação. Parnaíba além de receber a cota equivalente aos municípios do interior, a cidade também é beneficiária do Coeficiente de Reserva, correspondente ao percentual de 3,6% que é destinado aos municípios cuja população ultrapasse os 142.633 habitantes.

Não obstante a isso, devido à sua densidade demográfica e desenvolvimento econômico, a cidade possui uma importante capacidade de gerar receita própria, sendo a segunda do estado em arrecadação tributária o que coloca Parnaíba em menor grau de dependência em relação ao Fundo de Participação dos Municípios quando comparado a Ilha Grande por exemplo.

Uma queda acentuada nos repasses do fundo é sentida mais não na mesma intensidade que seria para um município de pequeno porte, a ponto de comprometer a sustentação financeira e orçamentária do município. Parnaíba necessita sim, dos repasses federais, em especial o FPM, não se pode negar, mas embora esta seja ainda a sua principal fonte de receita, não é a única que lhe mantém. Existem outras que lhe abastecem não na mesma proporção que o FPM, mas em semelhante patamar de essencialidade.

DEMONSTRATIVO DE DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO

11/06/2016

SISBB - Sistema de Informações Banco do Brasil
PARNAIBA - PI

15:10:58

FPM - FUNDO DE PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS

DATA	PARCELA	VALOR DISTRIBUIDO
07.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 39.173,23 C
	PARCELA DE IR	R\$ 175.415,01 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 2.145,86 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 32.188,21 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 42.917,63 D
	TOTAL:	R\$ 137.336,54 C
08.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 539.241,64 C
	PARCELA DE IR	R\$ 1.853.728,04 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 23.929,68 D
	RFB-PREV-OB COR	R\$ 1.356.080,60 D
	RFB-PREV-OB DEV	R\$ 39.725,27 D
	RFB-PREV-PARC60	R\$ 51.840,92 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 358.945,42 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 478.593,92 D
TOTAL:	R\$ 83.853,87 C	
20.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 229.312,40 C
	PARCELA DE IR	R\$ 858.838,25 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 10.881,48 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 163.222,58 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 217.630,12 D
	TOTAL:	R\$ 696.416,47 C
29.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 120.617,14 C
	PARCELA DE IR	R\$ 2.741.726,35 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 28.623,41 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 429.351,51 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 572.468,68 D
	TOTAL:	R\$ 1.831.899,89 C
TOTAIS	PARCELA DE IPI	R\$ 928.344,41 C
	PARCELA DE IR	R\$ 5.629.707,65 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 65.580,43 D
	RFB-PREV-OB COR	R\$ 1.356.080,60 D
	RFB-PREV-OB DEV	R\$ 39.725,27 D
	RFB-PREV-PARC60	R\$ 51.840,92 D
	DEDUCAO SAUDE	R\$ 983.707,72 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 1.311.610,35 D
DEBITO FUNDO	R\$ 3.808.545,29 D	
CREDITO FUNDO	R\$ 6.558.052,06 C	

Por fim, resta-nos analisarmos a capital Teresina, município mais populoso do estado, cujos repasses do FPM no período pesquisado, correspondente a janeiro de 2016, somam-se R\$ 37.595.701,64 (trinta e sete milhões quinhentos e noventa e cinco mil setecentos e um reais e sessenta e quatro centavos). Valores estes deduzidos os percentuais destinados aos

fundos da saúde e educação que se acrescentados aqui ultrapassa a cifra dos 45 milhões de reais.

Vale ressaltar que Teresina é capital, portanto faz jus a cota dos 10% do FPM que é rateado entre as capitais. A distribuição, conforme já abordado em capítulo anterior leva em conta o fator populacional bem como a renda per capital e se da seguinte forma: Inicialmente calcula-se o fator populacional tomando por base a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais, extraído-se o fator resultante. Em seguida, equaciona-se o fator população vezes o fator renda per capita, chegando-se ao coeficiente específico:

O fator população é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população da Capitais – 10,0% – Interior – 86,4% – FPM – 100% – Reserva – 3,6% – 6/13 capital específica e a soma das populações de todas as capitais; em seguida, entra-se com esse valor na Tabela II e extrai-se o fator resultante.

(...)

Em seguida, o coeficiente apurado para cada capital resulta do produto “fator população” vezes “fator renda per capita”. O percentual individual de participação de uma capital específica no montante distribuído entre as capitais é obtido dividindo-se o coeficiente apurado para ela pelo somatório dos coeficientes de todas as capitais. (STN – 2012).

Desse modo, não causa estranheza o fato de Teresina receber quantias astronômicas se comparadas aos municípios objeto deste estudo.

Outro dado importante são as receitas provenientes de outras fontes que fazem com que o município seja não só o mais rico e populoso do estado, como um dos maiores do Nordeste.

O Fundo de Participação dos Municípios é componente essencial nas receitas da capital piauiense, não há dúvidas, contudo não chega a representar percentual suficiente para causar uma total dependência. A redução dos repasses provocaria uma crise, não se pode negar, uma vez que o orçamento anual é feito com base nesta expectativa de receita, contudo, dependendo do grau dessa redução, não seria capaz de inviabilizar a subsistência da capital.

Porém o que se busca aqui não é questionar o montante da receita de FPM que é repassada a cada município do estado, mas sim demonstrar que o Fundo de Participação dos Municípios é ainda, até mesmo para as cidades de médio e grande porte do estado, a maior fonte de receita de que dispõem os municípios piauienses, bem como evidenciar, com base na

capacidade de gerar receita própria, o grau de dependência que cada um expressa em relação ao fundo.

A tabela a seguir expõe os repasses do FPM recebidos por Teresina em Janeiro de 2016. Os dados são do Portal da Transparência.

DEMONSTRATIVO DE DISTRIBUIÇÃO DA ARRECAÇÃO

11/06/2016

SISBB - Sistema de Informações Banco do Brasil

15:16:35

TERESINA - PI

FPM - FUNDO DE PARTICIPACAO DOS MUNICIPIOS

DATA	PARCELA	VALOR DISTRIBUIDO
07.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 224.570,47 C
	PARCELA DE IR	R\$ 1.005.611,22 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 12.301,81 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 248.036,33 D
	TOTAL:	R\$ 971.843,55 C
08.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 3.091.339,86 C
	PARCELA DE IR	R\$ 10.626.967,51 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 137.183,06 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 2.743.661,47 D
	TOTAL:	R\$ 10.837.462,84 C
20.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 1.314.591,66 C
	PARCELA DE IR	R\$ 4.923.508,74 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 62.380,99 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 1.247.620,07 D
	TOTAL:	R\$ 4.928.099,34 C
29.01.2016	PARCELA DE IPI	R\$ 691.468,46 C
	PARCELA DE IR	R\$ 15.717.643,72 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 164.091,11 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 3.281.822,43 D
	TOTAL:	R\$ 12.063.198,64 C
TOTAIS	PARCELA DE IPI	R\$ 5.321.970,45 C
	PARCELA DE IR	R\$ 32.273.731,19 C
	RETENCAO PASEP	R\$ 375.958,97 D
	DEDUCAO FUNDEB	R\$ 7.519.140,30 D
	DEBITO FUNDO	R\$ 7.895.097,27 D
	CREDITO FUNDO	R\$ 37.595.701,64 C

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar o Fundo de Participação dos Municípios em sua origem, conceito e evolução histórica, bem como suscitar o debate a cerca do papel que o FPM representa hoje para os municípios e como passou de receita complementar capaz de dirimir as desigualdades socioeconômicas entre os entes federados para principal fonte de receita para estes municípios.

Na primeira seção, pode-se perceber que o FPM evoluiu e continua evoluindo ao longo dos anos. Que a luta por mais recursos é constante o que reforça o grau de importância que o FPM representa para os municípios brasileiros.

Na segunda seção, foi possível compreender melhor os critérios de distribuição dos repasses do fundo, quais os processos que envolvem a composição e divisão dos recursos do FPM e o porque da diferença de valores entre um município e outro.

Os capítulos seguintes cuidaram em demonstrar a importância do FPM para as finanças municipais, expondo dados estatísticos e opinião de estudiosos, além de levantar a questão dos reflexos da criação de novos municípios na redistribuição das receitas do FPM. O trabalho expôs ainda projeto de lei que visa modificar tais critérios, o que reforça a importância do tema objeto deste estudo.

Por fim, a principal contribuição deste estudo se mostra na seção cinco, ao se analisar as receitas de três municípios piauienses o trabalho evidenciou que o Fundo de Participação dos Municípios – FPM assume ainda o protagonismo como principal fonte de receita para os municípios piauienses, porém, o grau de dependência de uma cidade em relação a essas transferências federais é influenciado principalmente pela sua capacidade de gerar receita própria.

Portanto, conclui-se que o FPM é imprescindível ao equilíbrio das finanças municipais, no entanto, em alguns municípios seu papel inicial de receita complementar já inexistente, uma vez que este tem assumido função de principal fonte de custeio para manutenção de sua estrutura administrativa municipal.

Desse modo, considera-se importante a edição de medidas que visam a implementação de uma política que adote critérios mais rigorosos para a criação de novos municípios, com

vistas a evitar o surgimento de micro cidades que não apresentem o mínimo de capacidade de arrecadação de receita própria e se tornem eternos dependentes da União.

Somente assim, se poderia almejar em longo prazo municípios mais autônomos e menos dependentes do FPM, para que o Fundo possa retomar seu propósito inicial de ser receita complementar responsável por dirimir as desigualdades socioeconômicas existentes entre os entes federados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARCANJO, Sheila, FARONI, Walmer. **O Fundo de Participação dos Municípios como Fonte de Financiamento dos Gastos Públicos nos Municípios Mineiros**. Rio de Janeiro. 2012.
- BREMAEKER, François E. J. de. **A Importância do FPM para as Finanças Municipais e seu Papel na Equalização das Receitas**. Salvador. 2010.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Estimativas das cotas do FPM: Piauí**. 2015.
- CEPRO, Fundação. **Piauí em números** 9.ed. Teresina, 2012.
- CIGOLINE, A. A. **Análise do processo de criação de municípios no Brasil**. Paraná. Universidade Federal do Paraná. 2009.
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Nota Técnica. 2014.
- DOS SANTOS, Cledson Batista. **A importância do fundo de participação dos municípios para o município de Barreiras**. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.
- LEI Nº 13.115 DE 20 DE ABRIL DE 2015 (publicada no DOU de 22/04/2015, Seção 1, página 1)
- MINISTÉRIO DA FAZENDA, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios**. 2012.
- Portal da Transparência da Prefeitura de Ilha Grande Piauí. Disponível em: <http://transparencia.ilhagrande.pi.gov.br/>. Acesso em 26 de junho de 2016.
- Portal da Transparência da Prefeitura de Parnaíba. Disponível em: http://www.responsabilidadefiscal.org/new_layout/index.php?codCliente=PHB . Acesso em 26 de junho de 2016.
- Portal da Transparência da Prefeitura de Teresina. Disponível em: <http://transparencia.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em 26 de junho de 2016.
- RAMOS, Daniela Lima. et al. **Índice De Desempenho Fiscal Municipal, Uma Análise Para Os Municípios Nordestinos**. 2015.
- SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. **Dependência Municipal Das Transferências Do Fundo De Participação Dos Municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012**.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. **Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras**. 2005.
- TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório quotas dos fundos**. 2015.