

FPM: IMPORTÂNCIA, DEPENDÊNCIA E O IMPACTO DAS REDUÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011

Ana Léia Ribeiro de Sousa - leia_smiley@yahoo.com.br
Bacharel em Economia (UFRR)

Emerson Clayton Arantes - emersonclaytonarantes@gmail.com
Mestre em Economia (UFRGS) - Prof. do Dpto de Administração (UFRR)

RESUMO: Com o Federalismo Fiscal e a promulgação da Constituição de 1988, os municípios receberam oficialmente a delegação de competência tributária para instituir, fiscalizar, arrecadar e administrar tributos de sua própria competência. Em contrapartida, gerou-se uma grande dependência de transferência de recursos por parte da União, em especial do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Este trabalho tem por objetivo explicitar a importância e dependência desse fundo para o Município de Boa Vista-RR, através de uma análise dos anos de 2001 a 2011. Para tanto foi realizada uma pesquisa exploratória, haja vista a necessidade de dar sustentação teórica adequada e coletar informações essenciais para a concepção do trabalho. Assim observou-se que as transferências do FPM para Boa Vista sempre mantiveram um crescimento significativo de 2001 a 2007, graças à estabilidade dos coeficientes de participação que foram mantidos por Decisões Judiciais favoráveis ao município, gerando uma segurança fiscal para o controle de suas receitas e despesas. Porém houve uma drástica e inesperada redução dos repasses do FPM no ano de 2008, em razão da mudança na metodologia de cálculo do PIB, que afetou diretamente a renda per capita, e a constatação, através do censo de 2007, de que a população do Município estava superestimada, ocasionando assim, a queda no seu coeficiente de participação. Esse fato mostrou que o município possui dificuldades para se auto financiar por meio da arrecadação própria, que tem uma baixa representatividade em suas receitas líquidas.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. Transferências Correntes. FPM. Dependência.

ABSTRACT: In Fiscal Federalism and the Constitution of 1988, municipalities received official delegation of taxing power to establish, enforce, collect taxes and administer its own jurisdiction. In contrast, there has been a heavy reliance on transfer of resources from the Union, especially the Municipalities Participation Fund - MPF. This paper aims to describe the importance and dependence on this fund for the city of Boa Vista, RR, through an analysis of the years 2001 to 2011. For this purpose we performed a exploratory, given the need to support adequate theoretical and collect essential information for the design work. Thus it was observed that the FPM transfers to Boa Vista has always maintained a significant growth from 2001 to 2007, thanks to the stability of the coefficients of participation that were kept for judgments favorable to the city, creating a fiscal security for the control of its revenues and costs. But there was a drastic and unexpected reduction in transfers from the FPM in 2008, due to the change in methodology for calculating GDP, which directly affected the per capita income, and finding, through the 2007 census, the population of the City was overestimated, thus causing the drop in the coefficient of participation. This fact showed that the city has difficulties to self fund through the collection itself, which has a low representation in their net.

Keywords: Fiscal Federalism. Current Transfers. FPM. Dependence.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 promoveu uma forte descentralização política, econômica e administrativa em favor dos Municípios, induzindo o aumento da arrecadação própria, para o alcance da autonomia financeira e responsabilidade fiscal. Para isso faz-se necessário a existência das transferências intergovernamentais, dado a necessidade de compatibilizar as atribuições dos municípios à sua capacidade de arrecadação, pois sendo os menores entes da federação, possuem pouca capacidade para arrecadar recursos próprios. Para tanto, faz-se o uso de Fundos Especiais, como o FPM, uma transferência redistributiva, repassada pela União a todos os Municípios do país.

Sendo uma das principais Transferências Constitucionais da União, representando a segunda maior categoria de transferências, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um instrumento de política fiscal que tem como objetivo complementar o orçamento dos municípios. Segundo o inciso II do Artigo 161 da Constituição Federal, o FPM tem a função de promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios, buscando a estabilidade, a compensação, e redistribuição dos recursos, uma vez que o Brasil, por dispor uma imensa dimensão territorial, possui grandes desigualdades inter-regionais e realidades tributárias distintas.

Regulamentado pela Constituição Federal, o FPM se caracteriza como uma transferência obrigatória, onde o governo doador fica obrigado a fazer tal transferência. A Constituição também dispõe sobre a composição do FPM, que representará 23,5% do total da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os critérios dessa distribuição são diretamente proporcionais à população e para as Capitais utiliza-se também o inverso da renda per capita para o cálculo, resultando em maior participação para os Municípios mais pobres da federação, e pouco representando para os mais desenvolvidos.

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, órgão responsável pela realização do Censo Demográfico, divulga a estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União - TCU, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes referentes às transferências aos Municípios.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

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.

Um exemplo dessa dependência é o município de Boa Vista (capital de Roraima), onde o FPM constitui aproximadamente 70% do orçamento municipal, (SEPLAN-RR, 2010). Podemos então observar o importante papel desempenhado pelo IBGE, sendo que qualquer alteração na estimativa populacional e na apuração da renda per capita, seja por equívoco técnico ou por mudança metodológica, tem repercussões objetivas no repasse do FPM para os Municípios. Foi o que aconteceu com o Município de Boa Vista devido ao censo populacional realizado pelo IBGE em 2007, que apontou grandes disparidades nas informações de população e renda per capita do Município. Estes dados ocasionaram uma drástica redução no repasse do FPM, gerando consequências à viabilidade econômica e administrativa do Município de Boa Vista-RR.

Tendo em vista essa situação, surgem alguns questionamentos: Porque as reduções no repasse do FPM são tão significativas para o Município? E qual fator realmente foi o responsável por essa queda significativa?

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a importância e dependência, bem como o impacto das reduções do Fundo de Participação dos Municípios, com enfoque no Município de Boa Vista, Capital do Estado de Roraima. Para isso buscou-se fazer uma análise das transferências do FPM para o Município no período de 2001 a 2011.

Como metodologia foi realizada uma pesquisa exploratória, com uso da leitura de obras, documentos oficiais, relatórios técnicos, artigos e sites de pesquisa, além da consulta a relatórios dos órgãos especializados no tema, como: IBGE, TCU, CNM, STN e SEPLAN-RR, para dar sustentação teórica adequada e coletar informações essenciais para a concepção da pesquisa.

2. BREVE NOTA SOBRE O FPM

O Fundo de Participação dos Municípios foi criado em 1965 pela Emenda Constitucional nº 18/65, com o objetivo de suplementar o orçamento dos Municípios e promover o equilíbrio socioeconômico entre os mesmos. Porém sua distribuição só teve início

SOUSA ALRS; ARANTES EC

com a Constituição de 1967, onde houve a formalização dos critérios de distribuição vigentes até hoje. É a principal transferência da União destinada aos Municípios. Chega a representar a principal fonte de receita de 81% dos municípios do país, (BREMAEKER, 2011).

É regulamentado pela Constituição Federal em seu artigo 161, por isso é caracterizado como uma transferência obrigatória. Também tem característica redistributiva, sendo que a União recolhe o IR e IPI, que formam o FPM, e redistribui à todos os Municípios do país obedecendo alguns critérios, e é considerado uma transferência incondicional, onde o Município receptor desse recurso tem total liberdade para aplicá-lo onde achar mais viável.

Atualmente é composto por 23,5% do total do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O montante destinado ao FPM é repassado a todos os Municípios do país, que são divididos em 3 categorias: Capitais (que recebem 10% do valor), Interior (86,4%), e Reserva (3,6% aos municípios não-capitais com mais de 156.216 habitantes). O critério de distribuição é de acordo com a quantidade populacional de cada município, e para as Capitais também leva-se em conta o inverso da renda per capita, (STN, 2011).

Os principais órgãos envolvidos para o repasse do FPM aos Municípios são: o IBGE, que é o responsável por recolher as informações de população e renda per capita de cada Município; e o TCU, que através das informações disponibilizadas pelo IBGE faz o cálculo do Coeficiente de Participação de cada Município.

Com a Constituição de 1988 houve uma descentralização fiscal onde os maiores beneficiados foram os municípios, devido o aumento de transferências em favor destes. Houve também o aumento de autonomia dos Municípios para arrecadar e gerir recursos próprios, (COSSIO, 1998). No entanto, muitos Municípios geraram uma forte dependência em relação as transferências de recursos, principalmente o FPM, como é o caso do Município de Boa Vista, Capital do Estado de Roraima, que será abordado a seguir.

3. O IMPACTO DAS REDUÇÕES DO FPM

Por ser a principal fonte de receita para a grande maioria dos municípios brasileiros, as reduções no FPM acabam por prejudicar a viabilidade econômica dos municípios pela grande dependência destes em relação a esta transferência intergovernamental, segundo Bremaeker (2011).

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem –

SOUSA ALRS; ARANTES EC

Para o município de Boa Vista, capital do Estado de Roraima, que possui uma população de aproximadamente 284.313 habitantes (IBGE, 2010), sendo considerado um município grande em termos populacionais o, repasse do FPM chega a representar cerca de 65% do total das transferências recebidas pelo Município.

3.1 A Dependência do FPM

O Brasil é uma federação que se destaca pelo alto grau de transferências intergovernamentais (MARCOS;MIRANDA;COSSIO, 2008). A Constituição de 1988 concedeu aos municípios um elevado grau de autonomia para arrecadar e gerir recursos próprios. Porém, sendo os municípios o menor ente da federação, são poucas as competências de arrecadação destes, inviabilizando a sua capacidade de cumprir com suas atribuições. Para compensar esse desequilíbrio há a necessidade do uso de transferências dos entes maiores para os menores. E uma dessas transferências recebidas pelos municípios é o FPM proveniente da União.

Segundo Bremaeker (2011), “A filosofia de distribuição do FPM é de entregar mais recursos, em valores per capita, aos Municípios de menor porte demográfico”, e, para ele, existem dois fatores que justificam essa decisão:

[...] 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.

Essa dependência está estritamente ligada ao tamanho do município, na grande maioria dos casos os municípios menores em relação ao número de habitantes, são os que mais dependem do FPM, como aborda Marcos, Miranda e Cossio (2008, p.26):

SOUSA ALRS; ARANTES EC

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.

A cidade de Boa Vista é considerada um município grande em relação a grande maioria, possuindo mais de 250.000 habitantes, porém por se tratar de uma Capital é necessário compará-la às demais capitais do país, pois possuem a mesma fórmula de cálculo do FPM. Ao fazermos essa comparação vemos que se trata da segunda menor capital em termos populacionais, ficando atrás apenas do município de Palmas, capital de Tocantins (IBGE, 2010).

As tabelas que se seguem apresentam um ranking das capitais brasileiras nos quesitos população (tabela 1), renda per capita (tabela 2) e participação relativa no FPM (tabela 3), atribuídos às capitais para repartição do FPM referente ao ano de 2011 pelo TCU. No cálculo dos percentuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), foram levadas em conta a população local apurada no Censo de 2010, a renda per capita dos Estados e a renda média per capita do Brasil registradas em 2008, todas estas variáveis apuradas a cada ano pelo IBGE, (SOUZA, 2011).

Coloc.	UF	CAPITAL	POP.	Coloc.	UF	CAPITAL	POP.
1º	SP	São Paulo	11.244.369	15º	PI	Teresina	814.439
2º	RJ	Rio de Janeiro	6.323.037	16º	RN	Natal	803.811
3º	BA	Salvador	2.676.606	17º	MS	Campo G.	787.204
4º	DF	Brasília	2.562.963	18º	PB	João Pessoa	723.514
5º	CE	Fortaleza	2.447.409	19º	SE	Aracajú	570.937
6º	MG	Belo Horizonte	2.375.444	20º	MT	Cuiabá	551.350
7º	AM	Manaus	1.802.525	21º	RO	Porto Velho	426.558
8º	PR	Curitiba	1.746.896	22º	SC	Florianópolis	421.203
9º	PE	Recife	1.539.563	23º	AP	Macapá	397.913
10º	RS	Porto Alegre	1.409.939	24º	AC	Rio Branco	335.796
11º	PA	Belém	1.392.031	25º	ES	Vitória	325.453
12º	GO	Goiânia	1.301.892	26º	RR	Boa Vista	284.258
13º	MA	São Luís	1.011.943	27º	TO	Palmas	228.297
14º	AL	Maceió	932.608	-----	----	TOTAL	45.437.958

Tabela 1: População Estimada das Capitais em 2010

Dados: TCU (2010)

Como podemos observar pela análise das tabelas, o Município de Boa Vista-RR apesar de ser o 2º menor no quesito população em comparação com as demais capitais (tabela 1), o mesmo possui a 14ª maior Renda Per Capita (tabela 2), isso fez com que o Município FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

recebesse apenas 2,36% do total do FPM destinado as Capitais em 2011. A resposta para tal situação está no fato de o repasse do FPM para as capitais ser inversamente proporcional à sua renda per capita, ou seja, quanto “maior” a população e “menor” a renda, “maior” será o repasse.

Pos.	UF	CAPITAL	Renda PC (R\$)*	Pos	UF	CAPITAL	Renda PC (R\$)*
1°	DF	Brasília	45.978	15°	AP	Macapá	11.033
2°	SP	São Paulo	24.457	16°	TO	Palmas	10.223
3°	RJ	Rio de Janeiro	21.621	17°	AC	Rio Branco	9.896
4°	SC	Florianópolis	20.369	18°	SE	Aracajú	9.779
5°	ES	Vitória	20.231	19°	BA	Salvador	8.378
6°	RS	Porto Alegre	18.378	20°	RN	Natal	8.203
7°	MT	Cuiabá	17.927	21°	PE	Recife	8.065
8°	PR	Curitiba	16.928	22°	PA	Belém	7.993
9°	MG	Belo Horizonte	14.233	23°	CE	Fortaleza	7.112
10°	MS	Campo G.	14.188	24°	PE	João Pessoa	6.866
11°	AM	Manaus	14.014	25°	AL	Maceió	6.227
12°	GO	Goiânia	12.879	26°	MA	São Luís	6.104
13°	RO	Porto Velho	11.977	27°	PI	Teresina	5.373
14°	RR	Boa Vista	11.845	-----	----	TOTAL	15.990**

* Renda Per Capita da UF

** Renda Per Capita Média do Brasil

Dados: TCU (2010)

Tabela 2: Renda Per Capita das Capitais Registradas em 2008

Pos	UF	CAPITAL	Part. Relativa	Pos	UF	CAPITAL	Part. Relativa
1°	CE	Fortaleza	10,544073%	15°	RJ	Rio de Janeiro	2,952341%
2°	BA	Salvador	8,435258%	16°	AC	Rio Branco	2,699283%
3°	PE	Recife	5,904682%	17°	TO	Palmas	2,699283%
4°	PA	Belém	5,904682%	18°	SE	Aracajú	2,699283%
5°	MA	São Luís	5,272037%	19°	RS	Porto Alegre	2,657107%
6°	AL	Maceió	5,272037%	20°	RO	Porto Velho	2,361873%
7°	MG	Belo	5,061155%	21°	AP	Macapá	2,361873%
8°	PI	Teresina	4,217630%	22°	RR	Boa Vista	2,361873%
9°	PE	João	4,217630%	23°	MS	Campo	2,024462%
10°	AM	Manaus	4,048924%	24°	DF	Brasília	1,687052%
11°	RN	Natal	3,374104%	25°	MT	Cuiabá	1,518347%
12°	PR	Curitiba	3,036693%	26°	SC	Florianópolis	1,349642%
13°	GO	Goiânia	3,036693%	27°	ES	Vitória	1,349642%
14°	SP	São Paulo	2,952341%	-----	----	TOTAL	100%

Dados: TCU (2010)

Tabela 3: Participação Relativa no Total do FPM 2011.

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2° Sem – BoaVista, 2012.

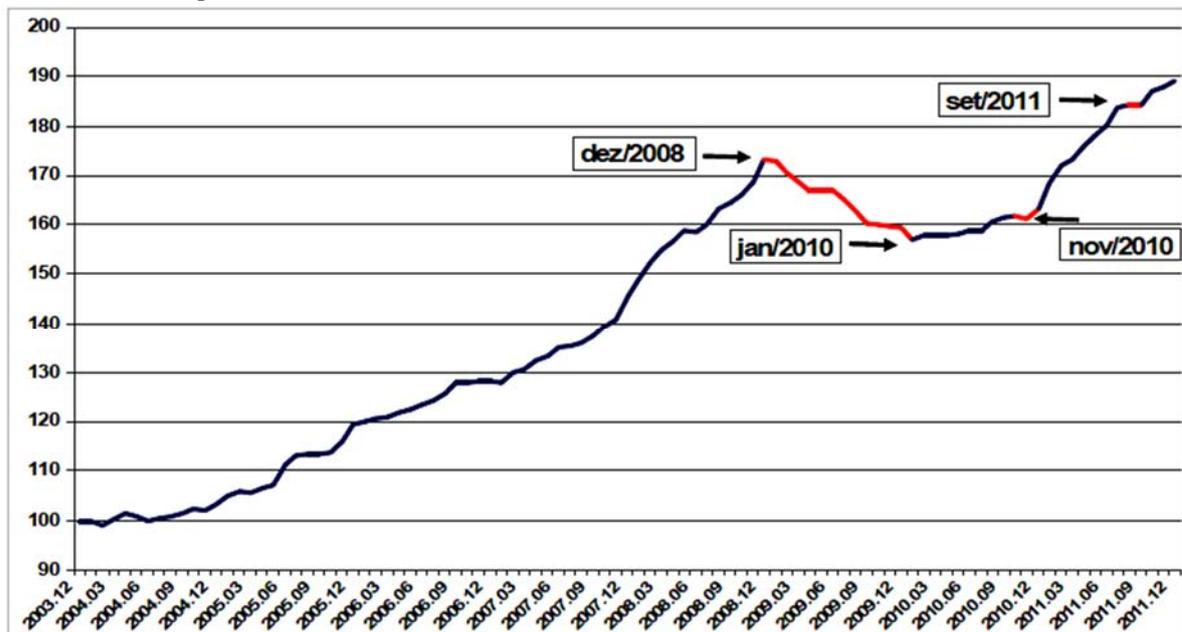
SOUSA ALRS; ARANTES EC

Podemos fazer uma comparação com o município de Fortaleza-CE, que é a Capital receptora do maior percentual. Fortaleza possui uma população aproximadamente 10x maior que a de Boa Vista, porém sua renda per capita é menor, esse desequilíbrio entre população e renda fez com que Fortaleza recebesse 10,54% do total do FPM em 2011, se caracterizando sempre como o município que recebe o maior percentual do FPM entre as Capitais.

3.2 As Causas das Reduções

Desde 2003 o FPM vinha apresentando um crescimento significativo e contínuo de em média 10% ao ano, gerando uma segurança fiscal nos municípios dependentes desse repasse. Porém a partir do ano de 2008 os municípios foram pegos de surpresa com uma redução drástica, que afetou a viabilidade econômica dos municípios. O gráfico a seguir demonstra essa situação.

Gráfico 1: Desempenho do FPM de 2003 a 2011



Fonte: CNM (2011)

Como podemos observar no gráfico, a maior queda no repasse do FPM aconteceu no ano de 2008. Essa queda foi consequência da crise internacional de 2008 que afetou diretamente as receitas municipais, por causa das medidas adotadas pelo Governo Federal. Para diminuir os impactos da crise, o governo optou pela redução das alíquotas de IPI, correção da tabela de Imposto de Renda e outras medidas de incentivo ao setor produtivo, com isso o governo abriu mão de R\$ 8,9 bilhões de receitas dos dois impostos que formam a base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), (CNM, 2009).

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

Essa medida foi vista pelos municípios como “quebra do pacto federativo” por parte do governo federal, uma vez que este poderia fazer desonerações de outros impostos que não afetassem o FPM, tão importante às finanças de mais de 80% dos municípios do país.

Outro fator que causou reduções no valor do FPM líquido destinado aos municípios, foi a ampliação do percentual de retenção do FUNDEB, que passou de 18,33% em 2008 para 20% em 2009, gerando uma perda de 1,9% para os municípios. Podemos dizer que com a crise e com a ampliação do FUNDEB, os municípios tiveram uma redução de 8,5% no repasse do FPM, (CNM, 2009).

Além de tudo isso, um fator que causou um grande impacto para muitos municípios, foi a redução de seus Coeficientes de Participação, decorrentes das estimativas populacionais realizadas pelo IBGE em 2007, gerando insegurança jurídica para a gestão dos Municípios. O censo apontou que houve uma superestimação populacional em alguns municípios. O fato ocorreu porque desde 1998 os coeficientes individuais (capitais, reserva e interior), que tiveram redução em relação a 1997, ficaram “congelados”, passando-se, então a computar no cálculo das quotas o “reduzidor financeiro”, (GASPARINE;MIRANDA, 2006). Essa situação perdurou até 2007, ano em que esse mecanismo foi extinto, voltando a ser considerado o número efetivo de habitantes.

4. FPM: IMPORTÂNCIA, DEPENDÊNCIA E O IMPACTO DAS REDUÇÕES PARA O MUNICÍPIO DE BOA VISTA-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011.

A cidade de Boa vista é o município mais populoso do estado de Roraima, chegando a concentrar cerca de 65,3% de toda a população do estado, segundo censo realizado em 2010, (SEPLAN-RR, 2011). Configurando-se também como a mais antiga do Estado, fundada em 1890. Teve sua expansão urbana programada pelo governo, que visando a segurança nacional do território, promoveu o crescimento populacional da cidade mediante constantes migrações, que em sua grande maioria eram provenientes do nordeste, (IBAM, 2006).

Boa Vista deve o seu desenvolvimento por ser a Capital do Estado de Roraima, e onde concentra-se o setor público-administrativo, que por sua vez, é o setor que mais emprega no município. O Produto Interno Bruto de Boa Vista representa aproximadamente 75% do total do Estado, evidenciando a forte concentração econômica na Capital de Roraima, sendo que a Administração Pública foi responsável por 42,95% do PIB municipal em 2008, (SEPLAN-RR, 2010).

SOUSA ALRS; ARANTES EC

O município de Boa Vista tem apresentado uma dependência histórica em relação às transferências correntes, estas chegam a representar cerca de 85% (tabela 4) no total de suas receitas correntes.

Tabela 4: Receita Total Arrecadada pelo Município de Boa Vista - 2006 a 2008 (em R\$ 1,00)

Descrição	2007	2008	2009	2009-%
Receitas Correntes	396.605.000	382.989.248	518.633.161	100%
Receitas Tributárias	37.462.000	40.151.669	54.634.326	10,5%
Receitas de Contribuições	4.225.000	5.375.202	7.718.774	1,5%
Receita Patrimonial	6.080.000	7.339.426	9.554.724	1,8%
Receita Agropecuária	0	0	0	0%
Receita Industrial	0	0	0	0%
Receita de Serviços	0	0	0	0%
Transferências Correntes	342.940.000	320.929.645	440.439.826	85,0%
Outras Receitas Correntes	5.898.000	9.193.306	6.285.511	1,2%
Receitas de Capital	0	0	0	-
Operação de Crédito	0	0	0	-
Alienação de Bens	0	0	0	-
Amortização de Emprést.	0	0	0	-
Transferências de Capital	0	0	0	-
Dedução da Receita Cor.	42.820.000	35.095.508	Ñ informado	-
Receita de Capital Intra-Orç.	5.492.000	4.847.671	Ñ informado	-
Receita Total	359.277.000	352.741.410	529.204.155	-

Dados: SEPLAN-RR (2010); IBGE (2010)

Já a arrecadação tributária tem pouca representatividade no montante, sendo o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), o imposto que mais contribui com a arrecadação própria do município, totalizando 52%, (tabela 5) no total da arrecadação municipal, como mostram as tabelas a seguir.

Tabela 5: Arrecadação Tributária do Município de Boa Vista – 2006 a 2008 (em R\$ 1,00)

Descrição	2007	2008	2009	2009 (%)
IPTU	5.263.000	4.947.118	8.302.666	18,1%
ITBI	1.017.000	1.490.575	1.885.689	4,1%
ISS	16.501.000	19.526.935	23.808.290	52,0%
Taxas	7.303.000	8.320.547	11.883.733	26,0%
TOTAL	30.084.000	34.204.175	45.880.378	100%

Como podemos observar o município de Boa Vista apresenta uma forte dependência das Transferências Constitucionais, estas repassadas pela União, dentre elas destaca-se o FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

FPM, responsável por cerca de 65% de todas as transferências recebidas pelo Município (tabela 6). Essa grande dependência tem causado sérias consequências à viabilidade econômica da administração pública, devido às reduções ocorridas desde o ano de 2008. A tabela e gráfico a seguir mostram claramente a evolução do FPM no Município de Boa Vista em 10 anos.

Tabela 6: Transferências recebidas pelo Município de Boa Vista 2007 a 2009

Transferências Constitucionais	2007	2008	2009	2009 (%)
FPM	177.628.037	114.237.979	221.129.384	65,0%
ITR	97.151	57.151	66.481	0,02%
IOF	26.528	39.157	41.630	0,012%
LC 87/96	109.936	104.698	0	0%
CIDE	1.140.674	976.848	596.230	0,2%
FEX	636.451	442.180	163.324	0,048%
FUNDEB	21.683.349	24.578.488	52.534.623	15,4%
total	201.322.126	140.436.501	274.634.928	80,5%
Transferências Estaduais	2007	2008	2009	2009 (%)
FUNDEB retido	8.131.158	10.348.082	13.365.617	4,0%
ICMS	39.321.277	42.357.942	47.195.807	13,8%
IPVA	3.732.092	5.421.822	6.067.833	1,7%
total	51.184.527	58.127.846	66.629.257	19,5%
TOTAL	252.506.653	198.564.347	341.264.185	100%

Dados: SEPLAN-RR (2010); Tesouro Nacional (2012)

Conforme tabela 7, podemos observar que as transferências do FPM para o Município de Boa Vista no período de 2001 a 2011 foram feitos de repasses no total de R\$1.297.375.169,00 e que vinham mantendo um crescimento significativo no período de 2001 a 2007. Nesse período houve apenas uma pequena redução de 0,1% no repasse do ano de 2003, devido a uma queda no coeficiente de participação para 3,6. A prefeita da época, Teresa Jucá, chegou a entrar com uma ação na justiça pedindo um novo cálculo, porém ficou decidido que a redução do coeficiente foi causada pelo fator renda per capita (DOU, 2003, p. 288), que cresceu 33,6% em relação ao ano anterior, sendo que a população obteve um crescimento de apenas 3%, como mostra a tabela 7.

Já o ano de 2008 representou um marco histórico para o Município de Boa Vista em relação aos repasses do FPM, foi o ano em que o município sofreu a maior redução no período analisado (2001 a 2011).

SOUSA ALRS; ARANTES EC

Ano	FPM		População*		Renda Per* Capita		Coef. FPM
	Total (R\$)	Evolução ano	Total	Cresc. ano	Total (R\$)	Cresc. ano	
2001	52.662.272	-	200.383	-	2.439	-	5,00 ¹
2002	75.017.175	42,5%	208.514	4,1%	2.558	4,8%	5,00
2003	74.269.512	-0,1%	214.541	3,0%	3.417	33,6%	3,60
2004	85.963.437	15,7%	221.027	3,0%	3.623	6,0%	5,00**
2005	110.527.404	28,6%	236.319	6,9%	4.162	14,9%	5,00**
2006	133.065.946	20,4%	242.179	2,5%	4.569	9,8%	5,00**
2007	177.628.039	33,5%	249.655	3,1%	4.881	6,8%	4,00
2008	114.237.979	-35,7%	249.853	0,08%	8.123	66,4%	2,80
2009	221.129.384	93,6%	260.930	4,4%	9.075	11,7%	2,80
2010	128.266.110	-42,0%	266.901	2,9%	10.534	16,1%	2,80
2011	124.607.911	-2,8%	284.258	6,5%	11.845	12,5%	2,80
TOTAL 2001 /2011	1.297.375.169,00	136,62%	83.875	41,85%	9.406	385,65%	-

Tabela 7: Repasses do FPM para o Município de Boa Vista de 2001 a 2011.

Dados: IBGE (2010); SEPLAN-RR (2010); TCU (2011)

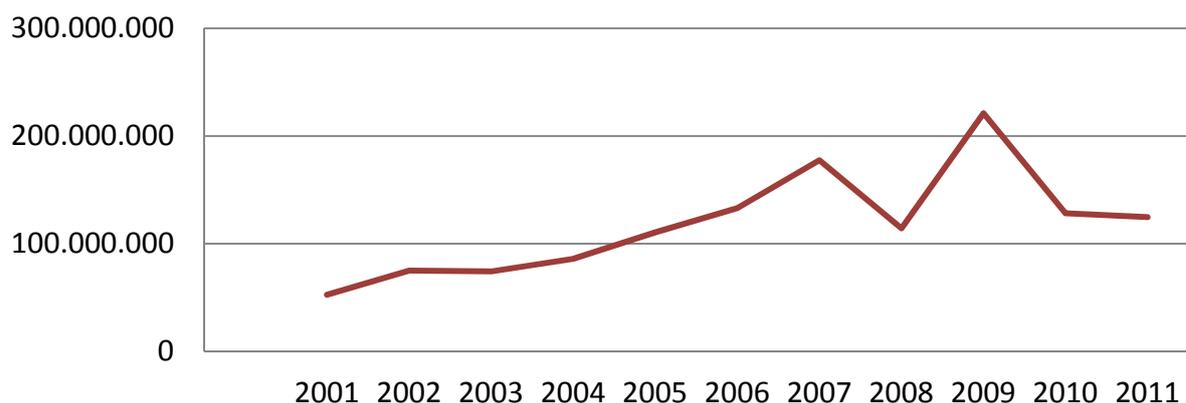
* Dados de População e Renda Per Capita utilizados pelo TCU para o cálculo dos coeficientes

1 Conforme a Decisão Normativa nº 40 de 30 de agosto de 2001, ficou mantido o coeficiente de 5,00 para Boa Vista, RR.

** Coeficientes advindos de Decisões Judiciais.

O Município vinha tendo um crescimento significativo até o ano de 2007 (gráfico 2), quando em 2008 o repasse sofreu uma redução de 35,7% (tabela 7). Nos anos de 2004 a 2006, apesar das variações no crescimento de população e renda, o Município ganhou na justiça o direito de manter o coeficiente de 5,00.

Gráfico 2: Evolução do FPM de Boa Vista-RR - 2001 a 2011



Dados: SEPLAN-RR (2010) e TCU (2011)

SOUSA ALRS; ARANTES EC

Para explicar essa queda brusca da transferência do FPM no ano de 2008, podemos apontar duas causas. A primeira foi referente a nova contagem populacional realizada pelo IBGE no ano de 2007, onde verificou-se uma quantidade populacional menor que o esperado, gerando muitas discussões sobre a veracidade das informações divulgadas. Com a nova contagem a população teve uma variação de apenas 0,08% de 2007 para 2008. Porém segundo Joaquim (2008), “o que dá para perceber é a mudança no perfil do componente migratório. Antes de 2000, o fluxo migratório era mais intenso e desordenado. Hoje é mais seletivo por conta dos concursos públicos e da intensa vida acadêmica que Boa Vista vive”.

A segunda causa, e talvez a mais importante, foi a mudança na metodologia de cálculo das contas públicas (PIB), especialmente no que diz respeito ao cálculo da renda per capita, que tem papel destacado no repasse dos Municípios capitais. A nova metodologia incorporou novas fontes de informações à base de cálculo do PIB, elevando os valores do mesmo para cada Estado, assim como a renda per capita.

Sendo o PIB um dos principais indicadores de verificação do potencial econômico de um País ou Estado, uma elevação no mesmo demonstra um indicativo de crescimento econômico. Porém o que aconteceu foi apenas uma alteração na forma de calcular o mesmo objeto. Segundo Gondim (2010), o IBGE aumentou o número de atividades econômicas analisadas, que passaram de 43 para 149. O número de produtos avaliados também foi ampliado de 80 para 293.

A tabela a seguir traz uma análise da renda per capita de 2002 a 2007 comparando os valores aferidos através da antiga metodologia com a atualmente utilizada, assim como os valores utilizados pelo TCU para o cálculo dos coeficientes.

Ano	Renda PC (Metod. Ant)	Cresc. (%)	Renda PC (Nova Metod.)	Cresc. (%)	Renda PC (Informada-TCU)	Cresc. (%)
2002	4.162	14,9	6.513	-	4.162	14,9%
2003	4.569	9,78	7.454	14,46	4.569	9,8%
2004	4.881	6,83	7.360	-1,26	4.881	6,8%
2005	-	-	8.124	10,38	8.123	66,4%
2006	-	-	9.074	11,72	9.075	11,7%
2007	-	-	10.534	16,08	10.534	16,1%

Fonte: Gondim (2010)

Tabela 8: Evolução da Renda Per Capita de Boa Vista-RR – Antiga e Nova Metodologia

Para o cálculo dos coeficientes, o TCU utiliza dados da renda per capita de três anos atrás, por isso o impacto da nova metodologia utilizada pelo IBGE em 2005 só foi sentida FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

pelo Município no ano de 2008. Conforme a tabela 8, pode-se observar que de acordo com a nova série de valores de renda per capita, calculados através da nova metodologia, entre 2004 e 2005 esta cresceu 10,38% e não 66,4% como se fez crer. Fato que comprova que o problema ocorreu na passagem de uma metodologia de cálculo para outra.

Sabendo-se que para as Capitais utiliza-se o inverso da renda per capita no cálculo dos coeficientes, assim, um aumento considerável nesse fator, sem alteração no fator população, gera uma queda significativa no coeficiente do Município, foi o que aconteceu com o Município de Boa Vista, a população variou apenas 0,08% de 2007 para 2008, enquanto a renda per capita teve uma variação de 66,4% com a nova metodologia, provocando assim a queda do coeficiente de participação do município para 2,8, o menor do período analisado.

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2009 (%)
Despesas Correntes	304.049.000	306.556.730	377.709.082	80,6%
Pessoal e Encargos Sociais	166.073.000	188.261.603	235.881.287	50,4%
Juros e Encargos da Dívida	713.000	1.128.102	1.124.517	0,2%
Outras Despesas Correntes	137.263.000	117.167.025	140.703.278	30,0%
Despesas de Capital	92.274.000	111.071.778	90.261.487	19,3%
Investimentos	85.782.000	99.589.082	82.401.285	17,6%
Inversões Financeiras	0	0	0	0
Amortização da Dívida	6.492.000	11.482.695	7.860.202	1,7%
Despesa Total	396.323.000	417.628.508	467.970.569	100%

Fonte: SEPLAN (2010); IBGE (2010)

Tabela 9: Despesa Total do Município de Boa Vista – 2007 a 2009 (em R\$1,00)

As perdas provocadas pela queda do coeficiente em 2008 representaram uma diminuição no FPM de 35,7% em relação ao ano anterior, totalizando uma perda em torno de 63 milhões para o cofre do Município. Essa situação gerou uma grande instabilidade para a administração do município, causando um desequilíbrio em suas contas. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º), impondo o controle nos gastos dos Estados e Municípios para que estes procurem manter sempre o equilíbrio entre receitas e despesas, o município de Boa Vista teve que cortar gastos para equilibrar suas contas. As tabelas 9 e 10, abaixo, mostram a despesa total do Município de Boa Vista e uma comparação entre as receitas e as despesas de 2007 a 2009.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

(em R\$1,00)

Ano	Receita	Despesa	Déficit/Superávit
2007	359.227.000	396.323.000	-37.096.000
2008	352.741.310	417.628.508	-64.887.198
2009	529.204.155	467.970.569	61.233.586

Fonte: SEPLAN (2010); IBGE (2010)

Tabela 10: Comparação entre Receitas e Despesas do Município de Boa Vista – 2007 a 2009

Analisando a Tabela 10 podemos observar que o Município de Boa Vista já apresentava um déficit em suas contas no ano de 2007 equivalente a mais de 37 milhões. Com a queda do coeficiente de participação e conseqüente redução da transferência do FPM em 2008, esse déficit passou para mais de 64 milhões, forçando o Município a cortar gastos para manter o equilíbrio fiscal de suas contas como afirma Cruz (2009),

Para administrar Boa Vista com a redução do FPM, a Prefeitura está seguindo um plano de contenção e racionalidade de gastos municipais. A ação também compreende na reavaliação de gastos e despesas para possíveis direcionamentos dos recursos para transações prioritárias de gestão. [...] Com a redução, ocorrida desde o primeiro semestre de 2008, várias ações e serviços disponibilizados pela Prefeitura foram prejudicados, tais como limpeza da cidade, reposição de equipamentos de iluminação pública, redução de atividades de amparo sociais, entre outras.

Já em 2009, observamos um superávit de 61 milhões, este foi resultante da reposição das perdas do FPM geradas em 2008, ganhas através da Decisão Normativa TCU 72/2005. Com a reposição das perdas o município obteve um acréscimo de 93,6% no FPM de 2009, computando o maior repasse recebido em 10 anos, sendo que esse fato aconteceu em um período de crise fiscal, onde houve uma redução no IPI que compõe a base de cálculo do FPM. Porém as reposições não foram suficientes para superar o déficit em que se encontrava o Município que ficou acumulado totalizando R\$ 40.749.612,00 referente aos anos de 2007 e 2008, pois o mesmo era equivalente a R\$101.983.198,00.

Assim, 2010 o repasse começou a ganhar ritmo de crescimento comparado ao valor de 2008, porém em 2011 sofreu uma pequena queda devido à decisão do Governo Federal em desonerar alguns tributos com o intuito de incentivar o investimento, dentre eles, o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) que compõe 50% da base de cálculo do FPM, (CNM, 2011).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a importância e dependência, bem como o impacto das reduções do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para o Município de Boa Vista – RR no período de 2001 a 2011.

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem –

BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

O FPM foi criado com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Entes Federativos, diminuindo as desigualdades entre os mesmos, através de repasses da União para os Municípios. Constitui-se uma Transferência redistributiva, tirando dos municípios mais ricos e repassando aos mais pobres.

O Município de Boa Vista caracteriza-se como um Município pequeno em termos populacionais, ocupando a 2ª colocação entre as Capitais menos populosas. E assim como grande parte dos Municípios pequenos, apresenta uma grande dependência em relação às Transferências Correntes, estas chegam a representar cerca de 85% no total das receitas líquidas do Município, o que demonstra a extrema dependência da ajuda de terceiros para o desenvolvimento de suas atividades. Dentre elas destaca-se o FPM, repassado pela União, sendo a transferência que possui a maior representatividade no total das transferências, equivalente a 65%, fato que comprova a enorme dependência desse recurso por parte do Município de Boa Vista.

Assim observou-se que as transferências do FPM para Boa Vista sempre mantiveram um crescimento significativo de 2001 a 2007, graças à estabilidade dos coeficientes de participação que foram mantidos, em muitas vezes, por Decisões Judiciais favoráveis ao município, gerando uma segurança fiscal para o controle de suas receitas e despesas. Porém houve uma drástica e inesperada redução dos repasses do FPM ocorrida no ano de 2008, em razão da nova metodologia de cálculo do PIB, que afetou diretamente a renda per capita, e a superestimação da população neste ano por conta dos dados do censo de 2007 divulgados pelo IBGE, ocasionando a queda no coeficiente de participação. Este fato mostrou que o Município possui dificuldades para se auto financiar por meio da arrecadação própria, que tem uma baixa representatividade em suas receitas líquidas.

Portanto identificou-se que o Município de Boa Vista criou um certo conforto em relação às transferências do FPM, de 2001 a 2007, gerando um menor esforço tributário local para arrecadar. Sendo que com as novas regras para cálculo da transferência do FPM, causaram um forte impacto para a economia do setor público da capital Boa Vista, de 2007 para 2008, sendo reduzidas em um total de R\$ 63.390.060,00, inviabilizando a administração pública, pois este já havia adequado seus gastos frente à estabilidade dos repasses desde 2001.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º), impondo o controle nos gastos dos Estados e Municípios para que estes procurem manter sempre o

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem –

SOUSA ALRS; ARANTES EC

equilíbrio entre receitas e despesas, com o desequilíbrio em suas contas públicas, o Município de Boa Vista teve que se adequar a nova realidade de suas receitas, cortando gastos e despesas para manter sua viabilidade econômica e administrativa, consequência da forte dependência das transferências recebidas pelo Município.

Uma forma para diminuir a forte dependência das transferências, bem como o FPM, seria intensificar a fiscalização tributária para elevar a arrecadação própria. A arrecadação própria do Município equivale em média cerca de 15% de sua receita líquida, contra 85% referente as Transferências Correntes. Dentre os tributos arrecadados pelo Município, o que possui maior representatividade é o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), que equivale a cerca de 52% de sua arrecadação própria.

Apesar da queda significativa do FPM em 2008, no ano de 2009 o Município recebeu uma grande soma do repasse, graças a ações judiciais realizadas pelo mesmo, reivindicando a restituição das perdas. Estas foram responsáveis pelo superávit de 61 milhões nas contas do município em 2009, porém não foram suficientes para encobrir o déficit de 64 milhões em que se encontrava o Município.

Vemos que o repasse do FPM sempre representou a receita de maior importância para o Município de Boa Vista e como as reduções geram grandes impactos à viabilidade econômica e administrativa do Município, que apesar de ter autonomia para arrecadar e gerir recursos próprios, conquistada pela Constituição de 1988, ainda se prende a forte dependência das Transferências Constitucionais.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais relativas aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>> . Acesso em: 03 Fevereiro de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 109. Brasília, 2010**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/transferencias/fpe_fpm/Decis%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%20109%20de%2029-11-2010.pdf> Acesso em: 26 de Fevereiro de 2012.

BRASIL. Resolução nº 249 de 23 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da União, Poder Executivo**. Brasília, 2003. Seção 1, p. 288. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/818175/dou-secao-1-23-12-2003-pg-288>> Acesso em 20 de Maio de 2012.

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

BREMAEKER, François E. J.. **Reforma Tributária: Vantagem ou Desvantagem para os Municípios.** Transparência Municipal. Salvador, 2011. Disponível em: <www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?...pdf...> Acesso em: 29 de Abril de 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **A Crise Econômica e as Finanças Municipais: Uma projeção do FPM para 2009.** BPrasília, 2009. Disponível em: <portal.cnm.org.br/sites/.../Acriseeconomicaeasfinancasmunicipais.pdf> Acesso em: 6 de Maio de 2012.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Disparidades Econômicas Inter-Regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no Federalismo Brasileiro.** 21º prêmio BNDS de Economia. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <www.bnds.gov.br/conhecimento/premio/pr221.pdf> Acesso em: 21 de março de 2012.

CRUZ, Getúlio. **Boa Vista Não recebe restituição do FPM.** Roraima em Foco. Boa Vista, 2009. Disponível em <<http://www.roraimaemfoco.com/component/content/8139.html?task=view>> Acesso em 3 de maio de 2012.

GASPARINE, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo FPM.** IPEA – Texto para Discussão nº 1243. Brasília, 2006. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1243.pdf> Acesso em: 07 de Abril de 2012.

GONDIM, José Hamilton. **Audiência Pública sobre a Partilha do FPM entre as Capitais.** Brasília, 2010. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/caindr/eventos-1/audiencias-publicas/audiencias-publicas-2010-1/audiencias-publicas-junho/audiencia-publica-16-6-partilha-do-fundo-de-participacao-dos-municipios-entre-as-capitais/dr.-jose-hamilton/view>> Acesso em 02 de Junho de 2012.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Diagnóstico Municipal Integrado.** Boa Vista, 2006. Disponível em: <http://www.boavista.rr.gov.br/produtos/produto7/01_DiagInt_Indicadores.PDF> Acesso em: 13 de Maio de 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados.**[2010] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 2 de abril de 2012.

JOAQUIM, Vicente de Paulo. **Entrevista Virtual.** Jornal Folha de Boa Vista. Boa Vista, 2008. Disponível em <http://www.folhaby.com.br/Noticia_Impressa.php?id=49387> Acesso em 22 de Maio de 2012.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma.** Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Textos para Discussão, n. 40. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogerio%20Fernando.pdf> Acesso em 26 de fevereiro de 2012.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE RORAIMA. **Censo 2010: Boa Vista Concentra 65,3% da População de Roraima.** Boa Vista, 2011. Disponível em: <http://www.seplan.rr.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=125&Itemid=1> Acesso em 16 de Maio de 2012.

FPM: Importância, Dependência e o Impacto das Reduções para o Município de Boa Vista-RR – Uma análise do período de 2001 a 2011. Revista de Administração de Roraima - RARR, Ed 2, Vol2, p 51 - 69 , 2º Sem – BoaVista, 2012.

SOUSA ALRS; ARANTES EC

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE RORAIMA. **Informações Sócioeconômicas do Município de Boa Vista-RR, 2010**. Disponível em: <www.seplan.rr.gov.br/roraimaemnumeros/dados.../Boa_Vista.pdf> Acesso em 13 de Maio de 2012.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão. **Impacto do Censo de 2010 no FPM dos Municípios do Paraná em 2011**. Consultoria Legislativa. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema10/2011_11348.pdf> Acesso em: 28 de Abril de 2012.