

TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DA VARIAÇÃO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E ICMS NA REGIÃO DO CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO RIO DA VÁRZEA

Glaucia Grellmann¹
Luiz Gustavo Zuliani da Silva²

Resumo

A crise econômica influencia na diminuição da arrecadação de tributos. A partir da reflexão que se faz a respeito das transferências constitucionais e de modo mais específico, o Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS, este artigo pretende fazer uma análise da variação destas transferências durante os últimos dois exercícios passados (2015 e 2016) especificamente na região do Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea, localidade esta situada na região norte do estado do Rio Grande do Sul. A presente pesquisa se caracteriza quanto aos seus procedimentos metodológicos como pesquisa bibliográfica e documental. Quanto à abordagem, se caracteriza como quantitativa e qualitativa. Referente aos objetivos, este estudo se caracteriza como descritivo e explicativo. Foi possível perceber que a variação dos recursos repassados não foi considerável, pois os valores apresentados ou sofreram pouca variação positiva (transferências do FPM) ou até mesmo foram menores do que o previsto (repasse do ICMS). Dessa forma, como medida paliativa e como forma de poder evitar déficits que poderão surgir no futuro, a realização de exímio controle de gastos públicos, além do desenvolvimento de medidas de cobrança e fiscalização de impostos municipais podem contribuir para que a dependência de transferências governamentais seja diminuída e os municípios consigam cumprir as metas preestabelecidas em seus governos.

Palavras chave: Finanças municipais. Transferências governamentais. Fundo de Participação dos Municípios. ICMS.

Introdução

Considerando a conjuntura sócio econômica vivenciada nos últimos anos, percebe-se o quanto o capital tem se tornado volátil e os recursos, escassos. A economia brasileira tem sido afetada, de forma direta ou indireta pelas crises que permeiam o ambiente internacional. Pelo fato de fazer parte de uma economia global, qualquer inconveniência econômica que possa eclodir em algum local do planeta também poderá afetar a economia brasileira de alguma forma.

¹ Graduada em Administração – Habilitação em Comércio Exterior pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) de Frederico Westphalen – RS. Pós-Graduada em Contabilidade e Planejamento Tributário. Cursando MBA em Finanças e Controladoria. E-mail: glauciagrellumann@hotmail.com.

² Economista. Engenheiro Civil. Mestre em Desenvolvimento Regional. Professor do Departamento de Ciências Sociais e Aplicadas – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus Frederico Westphalen/RS. E-mail: zuliani@uri.edu.br

Neste ínterim, ao considerar-se que tudo está interligado e interdependente entre si, a economia de um município, estado ou país é conseqüentemente afetada. O aumento da inflação é notório em períodos de ressecção econômica, fazendo com que outras situações negativas venham à tona. (GARSON, 2016). Tem-se consciência de que um ciclo econômico envolto em crise pode sinalizar uma situação desfavorável quando o Produto Interno Bruto (PIB) começa a sofrer decréscimo, a produção industrial diminui, altos índices de desemprego começam a se tornar proeminentes, inevitavelmente gerando perda de capital e conseqüentemente problemas sociais. (POCHMANN, 2009).

Nesse contexto, como forma de combater as desigualdades sociais e minimizar impactos econômicos, o governo brasileiro instituiu as transferências constitucionais que são transferências financeiras advindas da arrecadação de tributos e repassadas aos entes federados. (STN, 2017). Dentre as transferências constitucionais existentes, cita-se o Fundo de Participação dos Municípios, além dos repasses feitos pelo estado aos municípios, repasses estes provenientes da receita do Imposto sobre Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). (BRASIL, 1988).

Sendo assim, sabendo que a crise econômica influencia na diminuição da arrecadação de tributos, a partir da reflexão que se faz a respeito das transferências constitucionais e de modo mais específico, o Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS, questiona-se qual foi o desempenho destas transferências durante os últimos dois exercícios passados (2015 e 2016) e, conforme o resultado deste desempenho, se os municípios foram afetados.

A fim de obter resposta a este questionamento, este artigo tem por objetivo analisar o desempenho destas transferências especificamente na região do Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio da Várzea, localidade esta situada na região norte do estado do Rio Grande do Sul e se efetivamente essas transferências mantiveram-se estáveis a tal ponto de que os municípios não viessem a travar impasses frente às suas obrigações financeiras. Isto se justifica pelo fato de que a crise econômica leva a uma diminuição do poder de compra, gerando menor arrecadação tributária e logicamente a diminuição dos repasses aos municípios, fazendo com que estes trabalhem à margem do limite financeiro, pois a maioria é dependente das transferências constitucionais. (BREMAEKER, 2010).

1. Referencial teórico

Ao se analisar que a nação brasileira é um Estado organizado entre entes federados autônomos, pressupõe-se que a economia vivenciada pelo Brasil, Estado Maior, logicamente evidencia o que seus próprios estados federados estão enfrentando. Sendo assim, ao se analisar um conceito mais abrangente de organização de um país, este estado maior teoricamente não subsiste sem seus entes federados. (SOUZA, 2005).

Essa análise reporta-se ao conceito de federalismo, sistema adotado no Brasil a partir da Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, sendo definido a partir da primeira Constituição Brasileira, a Carta Magna de 1891. (CONCIANI; SANTOS, 2009). Ao longo dos anos que se sucederam algumas mudanças vieram a impactar esse conceito, contudo, na atualidade o federalismo é a forma de organização do Estado Brasileiro.

O federalismo adotado no Brasil é um sistema composto por três níveis, o chamado “triplo federalismo” porque em sua essência, os municípios e os estados fazem parte do todo da federação. (SOUZA, 2005). A federação, como aglutinadora do todo, detém poder de representatividade internacional, além da gestão do todo. Contudo, os estados possuem capacidade de certa autonomia regional, seguido pelos municípios, que detém o poder local.

Esta divisão de federalismo está prevista na Constituição de 1988, onde, em seu artigo 18, evidencia que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Analisando a última instância político-administrativa descrita (os municípios), percebe-se que por significar a instância “mais próxima do povo”, emerge em sua essência uma dependência da União. Isso se dá pelo fato de que as receitas próprias não são suficientes para saldar as necessidades existentes na sua jurisdição, tornando-se dependente das transferências advindas da Federação. (GOMES, 2009).

A dependência dos recursos governamentais gera o comportamento “*free rider*”, o comportamento de carona (VELOSO, 2008). O comportamento de carona é a forma de se comparar a dependência que tem os municípios das transferências governamentais, onde sem os recursos advindos da união a maioria dos municípios não conseguem saldar suas obrigações se considerar somente suas receitas próprias.

Por conseguinte, a Constituição de 1988, em seus artigos 158 e 159 prevê que sejam repassadas aos municípios transferências financeiras arrecadadas em nome da União e dos estados, ou seja, a existência do dever de que seja feita a repartição das receitas tributárias,

cabendo aos municípios o direito de ter como parte de suas receitas financeiras os repasses que a União e os estados podem conceder.

1.1 Fundo de Participação dos Municípios - FPM

O FPM foi criado a partir da Emenda Constitucional feita à Constituição de 1946. (EC nº 18, de 1º de dezembro de 1965). Sua receita advém das arrecadações provenientes do Imposto de Renda, além das arrecadações provenientes do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Atualmente, calcula-se que o FPM seja uma das principais fonte de recursos para 81% dos municípios brasileiros. (BREMAEKER, 2010). Um dos principais critérios de distribuição do FPM é o porte demográfico de um município. Isso se justifica pelo entendimento de que pequenos municípios não possuem capacidade de consumo tal qual municípios de grande porte, portanto, a arrecadação que poderia se ter referente ao ICMS, por exemplo, fica restrita a valores menores, dependendo de outras transferências, no caso, do FPM. A receita própria proveniente de tributos municipais também é pequena, não sendo suficiente para garantir todos os investimentos locais.

1.1.1 Critérios para distribuição do FPM

Após vários dispositivos legais que alteraram a forma de sua composição e modo de rateio aos municípios (STN, 2012), atualmente o FPM é composto pelo percentual de 24,5% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, conforme Emenda Constitucional Nº 84, de 2 de dezembro de 2014. Desse percentual de 24,5%, existe um valor de 20% a ser deduzido com fim específico de destinação ao FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério), conforme Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com o objetivo de promover o acesso da população à educação.

A partir do percentual de 24,5% do total de Imposto de Renda e IPI arrecadados, 10% deste valor é destinado às capitais (27 municípios), 3,6% destinado aos municípios reserva (aqueles com mais de 156.216 habitantes, sendo atualmente 171 municípios) e 86,4% destinado aos municípios de interior (5.542 municípios). (MENDES, 2015).

Tabela 1 - Coeficiente de FPM dos Municípios Brasileiros pelo número de habitantes.

Faixa de habitantes	Coefficientes
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

Fonte: CNM 2014 - Decreto Lei nº 1.881, de 1981.

Os critérios para distribuição do FPM estão arrolados no Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966). Estes critérios variam conforme a classificação dos municípios e baseiam-se em coeficientes pré-determinados na legislação. Para os municípios que são classificados como capitais, considera-se o fator população e o fator renda *per capita*. Para os municípios classificados como reserva, além de considerar a população e renda *per capita*, os mesmos participam cumulativamente do critério de cálculo considerado para municípios do interior. Para os municípios de interior, a divisão para distribuição do recurso se faz através de dois coeficientes, um de percentuais de participação dos Estados no FPM, e outro, por faixa de habitantes nos municípios.

Anualmente o Tribunal de Contas da União, a partir das decisões normativas, torna público os percentuais individuais de participação dos municípios do interior, considerando dados de estimativas populacionais divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). A variação da população de um município causa grande impacto na distribuição do FPM de um período para outro, pois pequena variação nos dados populacionais determinam os coeficientes para cálculo, considerando-se as mudanças de faixa para aplicação do coeficiente. (STN, 2013).

1.2 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e de Comunicação (ICMS)

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) foi regulamentado através da Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como Lei Kandir. É de competência estadual, porém tem previsão constitucional (artigo 158, inciso IV) em que há a determinação para que os estados repassem 25% do valor arrecadado aos municípios.

O critério para retorno do ICMS para os municípios gaúchos se faz a partir do Índice de Participação dos Municípios (IPM). O índice é composto pelo cálculo da variação média do Valor Adicionado Fiscal (VAF) que corresponde a 75% da composição do índice para o rateio. O VAF é a diferença entre as saídas (vendas) e as entradas (compras) de mercadorias e serviços efetuados pelas empresas em um município. No caso de empresas optantes pelo regime de tributação do Simples Nacional é feito um cálculo simplificado, no qual considera como valor adicionado 32% sobre a receita bruta da empresa. Outras variáveis e seus pesos correspondentes são: população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do valor adicionado “per capita” (2%), e pontuação no Programa de Integridade Tributária – PIT - (0,5%). (SEFAZ RS, 2015).

Os índices definitivos do IPM são divulgados mediante publicação no Diário Oficial do Estado. Para o ano de 2017, existia cerca de R\$ 8 bilhões de ICMS para serem distribuídos para os municípios, valor este correspondente a 25% de um total de R\$ 31,9 bilhões arrecadados. (SEFAZ RS, 2016). A regulamentação do ICMS no estado do Rio Grande do Sul se faz a partir do Decreto n.º 37.699, de 26 de agosto de 1997. É neste decreto que estão arroladas as peculiaridades quanto à forma de tributação do imposto, operações que sofrem ou não a incidência, dentre outras normas fiscais.

2. Metodologia da pesquisa

Segundo Vergara (2009), a pesquisa possui em sua essência, características que definem a sua forma de apresentação. Ela pode ser qualitativa ou quantitativa, ou até, em determinadas situações, ser caracterizada por ambas. A presente pesquisa se caracteriza quanto aos seus procedimentos metodológicos como pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois

buscou-se conhecer artigos e diversas obras já existentes concernentes ao tema estudado. Também se trata de uma pesquisa documental, pois neste estudo buscou-se também por informações e dados estatísticos elaborados por instituições federais e estaduais especializados na realização de pesquisas estatísticas tais como FEE, FAMURS e IBGE.

Quanto à abordagem, o estudo se caracteriza como quantitativa e qualitativa. Isso se justifica em virtude de que foram usados dados numéricos para a análise e compreensão do problema proposto, dados estes apresentados no estudo em forma de gráficos e tabelas.

Quanto aos objetivos, Gil (2010) afirma que a pesquisa pode ser considerada exploratória, descritiva ou explicativa. A pesquisa exploratória objetiva construir hipóteses e seu principal foco é propiciar maior conhecimento sobre aquilo que está sendo analisado. Nestes casos, a pesquisa bibliográfica, entrevistas, ou mesmo estudos de caso são as formas de se obter o alcance dos objetivos. Quanto à pesquisa descritiva, esta focaliza o ato de descrever as características de um fenômeno e para isso se utiliza de técnicas padronizadas para coleta de dados, tais como questionários e observação sistemática. Por outro lado, a pesquisa explicativa focaliza a identificação de fatores que geram os fenômenos que são analisados. Esse tipo de pesquisa busca a razão, o motivo dos fenômenos acontecerem. Porquanto, referente aos objetivos, este estudo se caracteriza como descritivo e explicativo.

3. Apresentação e análise dos resultados

Para melhor desempenho e regionalização das políticas públicas, o estado do Rio Grande do Sul está dividido em nove regiões funcionais, sendo que estas regiões estão subdivididas em outros vinte e oito conselhos regionais de desenvolvimento (COREDEs) nos quais são traçados os planejamentos estratégicos para o desenvolvimento. (PLANEJAMENTO, 2017).

O Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea está localizado na região norte do estado do Rio Grande do Sul. Com uma população total de 134.081 habitantes (FEE, 2015), é formado por 20 municípios, a saber: Barra Funda, Boa Vista das Missões, Cerro Grande, Chapada, Constantina, Engenho Velho, Jaboticaba, Lajeado do Bugre, Liberato Salzano, Nova Boa Vista, Novo Barreiro, Novo Xingu, Palmeira das Missões, Ronda Alta, Rondinha, Sagrada Família, São José das Missões, São Pedro das Missões, Sarandi e Três Palmeiras.

Com economia predominantemente agrícola, possui apenas algumas indústrias de transformação que se destacam na área láctea. Os municípios que são considerados referências centrais nesta região são Palmeira das Missões e Sarandi, que juntos correspondem a 43% da população do COREDE. Os demais municípios, excetuando Ronda Alta (que possui 10.214 habitantes), possuem menos de 10.188 habitantes. O município de Constantina, apesar de possuir menos de 10.188 habitantes, também é considerado como município de referência central no COREDE, juntamente com Palmeira das Missões e Sarandi.

3.1 Comportamento das transferências do FPM para o COREDE Rio da Várzea

Todos os municípios são extremamente dependentes das transferências providas do governo central e estadual. Sem as receitas providas desse meio, a situação financeira destes municípios se agrava, necessitando do amparo de outras fontes geradoras de receita. Considerando uma análise geral no Rio Grande do Sul referente as transferências para os municípios, em 2016 (em termos monetários) foram repassados aos municípios gaúchos mais de R\$ 4,8 bilhões de Fundo de Participação dos Municípios, 6,66% a mais comparado com o ano de 2015, de R\$ 4,5 bilhões, já descontados os valores referentes ao FUNDEB, porém incluindo os recursos repassados por meio da repatriação. (FAMURS, 2017).

Tendo em vista que este estudo se delimita à análise das transferências constitucionais ao Conselho Regional de Desenvolvimento Rio da Várzea, segue abaixo tabela demonstrativa referente aos valores repassados aos municípios no ano de 2015 e 2016, considerando dados estimados de 2016 conforme Lei Orçamentária Anual. Os valores descritos são valores líquidos, já descontados 20% para o FUNDEB.

Nos valores apresentados na coluna “Realizado 2016” não está sendo considerando os recursos repassados por repatriação, recursos estes amparados pela Lei 13.254, de 13 de janeiro de 2016, onde brasileiros que detinham recursos no exterior deveriam declarar esses recursos, passíveis pela tributação do Imposto de Renda, imposto este que compõe o FPM.

Tabela 2 - FPM repassados aos municípios do COREDE Rio da Várzea (2015 e 2016).

Municípios	Coef.	Realizado 2015 (R\$)	Valor Estimado 2016 (R\$)	Realizado 2016 (R\$)	Diferença (Estimado e Realizado 2016)	2015 x 2016	Estimado x Realizado 2016
------------	-------	----------------------	---------------------------	----------------------	---------------------------------------	-------------	---------------------------

1	Barra Funda	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
2	Boa Vista das Missões	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
3	Cerro Grande	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
4	Chapada	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
5	Constantina	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
6	Engenho Velho	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
7	Jaboticaba	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
8	Lajeado do Bugre	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
9	Liberato Salzano	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
10	Nova Boa Vista	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
11	Novo Barreiro	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
12	Novo Xingu	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
13	Palmeira das Missões	1,6	14.455.781	16.026.423	15.038.186	-988.237	4,04%	-6,2
14	Ronda Alta	0,8	7.227.912	8.028.335	7.532.603	-495.732	4,04%	-6,2
15	Rondinha	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
16	Sagrada Família	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
17	São José das Missões	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
18	São Pedro das Missões	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
19	Sarandi	1,2	10.841.846	12.019.805	11.278.640	-741.165	4,04%	-6,2
20	Três Palmeiras	0,6	5.420.902	6.009.927	5.639.320	-370.607	4,04%	-6,2
	TOTAL		124.680.873	138.243.322	129.717.869	-8.525.453	4,04%	-6,2

Fonte: FAMURS (2017). Elaborado pelos autores.

Nota: Valores líquidos, já descontado o repasse ao FUNDEB. Dados de 2016 não consideram os recursos repassados por repatriação (Lei 13.254, de 13 de janeiro de 2016).

Considerando os dados apresentados referentes à transferência do FPM para os municípios do COREDE Rio da Várzea, percebe-se pouco aumento na transferência de recursos. Também, a variação de 4,04% referente ao ano de 2015 para 2016 não está considerando inflação. O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), índice que mede a inflação, apresentou o percentual de 6,29% no final de 2016. (PORTAL BRASIL, 2017), ou seja, o valor da variação do Fundo de Participação dos Municípios foi menor do que o próprio índice inflacionário, indiretamente causando déficit do valor repassado. Essa situação causa um impacto considerável já que boa parte das receitas municipais provém deste tipo de transferência.

Como já retratado, apenas os municípios de Palmeira das Missões, Sarandi e Ronda Alta possuem coeficiente maior que o mínimo da escala, justamente por terem estimativa populacional maior de 10.188 habitantes. Sendo assim, estes municípios foram os que tiveram maior valor de repasse frente aos outros municípios. Os demais permaneceram com o mesmo coeficiente mínimo, concedendo-lhes o direito de terem apenas o valor de repasse menor.

Quanto ao valor estimado em 2016 e o efetivamente repassado aos municípios, houve um déficit de 6,2% em relação ao esperado. Esse percentual corresponde a R\$ 8.525.453,00 a

menos de repasse ao COREDE Rio da Várzea, podendo haver um impacto considerável na economia da região onde o COREDE está localizado.

3.2 Comportamento das transferências provenientes do retorno do ICMS

Através do Índice de Participação dos Municípios é possível definir o valor correspondente ao ICMS a ser retornado ao município. Dessa forma, segue abaixo tabela demonstrativa referente variação do IPM correspondentes aos municípios alvos deste estudo.

Tabela 3 - Variação do Índice de Participação dos Municípios (2015/2016)

	Municípios	Coefficiente IPM 2015	Coefficiente IPM 2016	VARIAÇÃO IPM %	Diferença IPM 2015 para 2016
1	Barra Funda	0,051998	0,053308	2,519328	0,001310
2	Boa Vista das Missões	0,044690	0,046257	3,506377	0,001567
3	Cerro Grande	0,026868	0,028544	6,237904	0,001676
4	Chapada	0,139953	0,144475	3,231085	0,004522
5	Constantina	0,085149	0,084339	-0,951274	-0,000810
6	Engenho Velho	0,027439	0,028856	5,164182	0,001417
7	Jaboticaba	0,038715	0,041166	6,330880	0,002451
8	Lajeado do Bugre	0,027953	0,026337	-5,781133	-0,001616
9	Liberato Salzano	0,049130	0,052328	6,509261	0,003198
10	Nova Boa Vista	0,042318	0,044234	4,527624	0,001916
11	Novo Barreiro	0,039765	0,042235	6,211493	0,002470
12	Novo Xingu	0,029269	0,032266	10,239503	0,002997
13	Palmeira das Missões	0,348695	0,346519	-0,624041	-0,002176
14	Ronda Alta	0,104315	0,104250	-0,062311	-0,000065
15	Rondinha	0,069042	0,071185	3,103908	0,002143
16	Sagrada Família	0,028148	0,027691	-1,623561	-0,000457
17	São José das Missões	0,029323	0,030344	3,481908	0,001021
18	São Pedro das Missões	0,024727	0,025941	4,909613	0,001214
19	Sarandi	0,181483	0,175095	-3,519889	-0,006388
20	Três Palmeiras	0,045434	0,049743	9,484087	0,004309

Fonte: SEFAZ RS (2017). Elaborado pelos autores.

O IPM pode variar anualmente em virtude das mutações dos diversos fatores que o compõe na determinação do mesmo. Assim sendo, ao se analisar a tabela 3 percebe-se que o índice variou de forma desigual para os municípios, sendo que em alguns houve crescimento, em outros, decréscimo. Também, a proporção da mutação do índice de um município ao outro foi desigual, ou seja, enquanto que para o município de Novo Xingu o índice obteve crescimento de 10,23% em relação ao ano anterior, para o município de Barra Funda foi de

apenas 2,52%. O município participante do COREDE com menor variação do IPM no período analisado foi o município de Lajeado do Bugre, com déficit de 5,78%.

Tendo os valores determinados quanto ao IPM para cada município, o governo estadual faz, a partir disso, o repasse do ICMS. Quanto ao repasse desses valores em reais no período considerado, apresenta-se a tabela abaixo para fins de análise.

Tabela 4 - Retorno do ICMS aos municípios (2015/2016)

	Municípios	Realizado 2015 (R\$)	Valor estimado 2016 (R\$)	Realizado 2016 (R\$)	Diferença entre o estimado e o realizado	Comparativo 2015/2016
1	Barra Funda	3.540.914	3.309.758	3.209.159	-100.599	-9,37%
2	Boa Vista das Missões	3.045.551	2.871.980	2.782.850	-89.130	-8,63%
3	Cerro Grande	1.830.851	1.772.224	1.713.589	-58.635	-6,40%
4	Chapada	9.534.991	8.970.086	8.693.486	-276.600	-8,83%
5	Constantina	5.801.631	5.236.394	5.089.415	-146.979	-12,28%
6	Engenho Velho	1.869.221	1.791.596	1.733.649	-57.947	-7,25%
7	Jaboticaba	2.637.914	2.555.892	2.471.373	-84.519	-6,31%
8	Lajeado do Bugre	1.905.057	1.635.197	1.595.039	-40.158	-16,27%
9	Liberato Salzano	3.347.686	3.248.913	3.141.047	-107.866	-6,17%
10	Nova Boa Vista	2.882.501	2.746.377	2.659.087	-87.290	-7,75%
11	Novo Barreiro	2.709.283	2.622.264	2.535.874	-86.390	-6,40%
12	Novo Xingu	1.993.929	2.003.314	1.932.428	-70.886	-3,08%
13	Palmeira das Missões	23.764.938	21.514.484	20.907.180	-607.304	-12,03%
14	Ronda Alta	7.108.391	6.472.618	6.285.388	-187.230	-11,58%
15	Rondinha	4.704.954	4.419.696	4.282.924	-136.772	-8,97%
16	Sagrada Família	1.917.976	1.719.264	1.671.520	-47.744	-12,85%
17	São José das Missões	1.998.222	1.883.982	1.824.973	-59.009	-8,67%
18	São Pedro das Missões	1.684.312	1.610.611	1.558.662	-51.949	-7,46%
19	Sarandi	12.369.062	10.871.204	10.587.513	-283.691	-14,40%
20	Três Palmeiras	3.096.006	3.088.416	2.963.965	-124.451	-4,26%
	TOTAL	97.743.390	90.344.270	87.639.121	-2.705.149	-10,34%

FONTE: FAMURS (2017). Elaborado pelos autores.

Percebe-se através dos dados anteriormente apresentados que, em valores monetários, todos os municípios tiveram menor repasse de ICMS no ano de 2016 em relação ao ano de 2015. Mesmo que a estimativa foi feita considerando a realidade da circunstância econômica, os valores reais ficaram abaixo do estimado, além de que em alguns municípios, a diferença proporcional entre os repasses nos anos considerados foi vultuosa, tais como o município de Lajeado do Bugre, com diferença de 16,27% a menos em 2016 com relação à 2015, enquanto que no município de Novo Xingu essa diferença, por mais que se apresentou deficitária, foi de apenas 3,08%.

3.3 Efeitos e implicações da redução dos recursos repassados ao COREDE Rio da Várzea

Com a redução dos valores repassados aos municípios, tanto referente ao FPM quanto ao ICMS, principalmente quando considerado o efeito da inflação, a situação financeira dos municípios tende a se agravar. Os municípios descritos neste estudo dependem das transferências governamentais para conseguir saldar as suas obrigações, além de que sem estas transferências, a inviabilidade de investimentos se torna real.

Ao se fazer a previsão de receitas e despesas no Plano Plurianual, os municípios consideram as inconveniências que poderão surgir ao longo do tempo. Contudo, devido à incerteza do futuro, a queda de repasse das transferências governamentais ocasionam o não alcance das metas preestabelecidas. Dessa forma, os investimentos em necessidades básicas da população, tais como saúde, educação e infraestrutura são afetados diretamente, podendo acarretar outros problemas originados do não atendimento às necessidades da comunidade onde os municípios estão inseridos.

Além da inviabilidade de investimentos, os fornecedores de recursos aos municípios podem ser afetados pela demora no pagamento por parte das prefeituras ou mesmo a inadimplência. Nesse raciocínio, as medidas para diminuição de gastos se tornam a forma mais viável para que saldos no caixa público se mantenham positivos. Em um cenário ainda mais negativo, a possibilidade da existência de dívidas por parte do município para com a União, por exemplo, impede com que sejam repassados os recursos mensais do FPM.

Os municípios da região do COREDE Rio da Várzea se caracterizam pelo comportamento *free rider*, pois somente conseguem manter suas metas de trabalho em sua integralidade a partir dos recursos repassados pelo governo federal ou estadual, sendo totalmente dependentes destes recursos. Quando isso não acontece, necessário é realizar um “esforço tributário” para que existam as entradas de recursos. Assim, medidas de maior fiscalização e cobrança de tributos municipais se tornam um método paliativo frente a grande escassez de recursos, no entanto, não resolvem os problemas por completo.

As inconveniências que poderão surgir são as mais diversas. O índice de desemprego pode aumentar e o poder de compra do consumidor tende a diminuir. Quanto às empresas localizadas nestes municípios, seu faturamento tende a sofrer decréscimo, resultando em menor

arrecadação de impostos. Com a redução do faturamento o custo de manutenção de um negócio se torna inviável, resultando, (em um cenário pessimista) até mesmo à extinção de empresas.

Conclusão

A partir deste estudo buscou-se conhecer qual foi o desempenho do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS durante os últimos dois exercícios passados (2015 e 2016) para o COREDE Rio da Várzea. A fim de obter resposta a este questionamento, este artigo analisou o desempenho destas transferências e se efetivamente os recursos repassados mantiveram-se estáveis a tal ponto de que os municípios não viessem a travar impasses frente às suas obrigações financeiras.

Realizou-se a revisão dos conceitos pertinentes às transferências constitucionais; descreveu-se sobre o Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS; verificou-se dados estatísticos pertinentes ao desempenho destas transferências e se comparou o desempenho destas transferências entre valores previstos e valores realizados identificando possíveis impactos causados nos municípios do COREDE.

Desse modo, foi possível perceber que a variação dos recursos repassados não foi considerável, pois os valores apresentados ou sofreram pouca variação (transferências do FPM) ou até mesmo foram menores do que o previsto (repasse do ICMS). O impacto que isso causa na economia local é vultoso, já que os municípios objetos deste estudo não possuem capacidade financeira própria para subsidiar todos os investimentos e gastos envolvidos na sua sustentação.

Além de menores investimentos em saúde, educação, segurança e obras de infraestrutura, todos os setores da economia local são influenciados pela redução das transferências, pois isso evidencia menor circulação de capital, conseqüentemente redução do fluxo financeiro da região. Além de ocasionar redução da circulação de bens e serviços, diretamente influencia na determinação do Índice de Participação dos Municípios, reduzindo ainda mais os recursos para períodos posteriores se considerado apenas esta análise.

As políticas econômicas criadas pelo governo federal para combater a crise por vezes contribuem também para a redução dos valores de repasse do FPM. Redução, isenção ou suspensão do Imposto de Renda, do Imposto sobre Produtos Industrializados e do ICMS afetam

diretamente na composição das transferências, fazendo com que algo que seja considerado positivo por um lado, de outro ocasiona redução do recurso repassado.

Como medida paliativa de melhor resultado, sugere-se que em períodos que existam transferências de recursos com valores consideravelmente maiores que o previsto, faça-se um fundo de reserva de parte destes recursos como forma de poder evitar déficits que poderão surgir no futuro. Outro método é realizar controle de gastos, além do desenvolvimento de medidas de cobrança e fiscalização de impostos municipais, o que pode ser considerado como um “esforço tributário” a fim de se evitar o comportamento *free rider* de dependência de recursos governamentais.

Este estudo não se esgota ao que foi descrito até o momento. Ao longo do tempo poderão ser desenvolvidas maiores pesquisas e análises de informações de outros fatores influenciadores às finanças municipais. Portanto, há muito mais a ser considerado quanto às transferências governamentais.

Referências

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Decreto Lei n. 1881**, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. **Lei Complementar n. 87**, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (**Lei Kandir**).

_____. **Decreto n. 37.699**, de 26 de agosto de 1997. Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS). (Atualizado até o Decreto n.º 53.551 de 29/05/17, publicado no DOE de 30/05/17.).

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de

dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. **Emenda Constitucional n. 84**, de 2 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

_____. **Lei da repatriação 13.254**, de 13 de janeiro de 2016. Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País.

BREMAEKER, E. J. de. A importância do FPM para as finanças municipais e seu papel na equalização das receitas. Estudo Técnico 105. **Transparência Municipal**. Salvador. Bahia, 2010.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. CNM divulga avaliação do FPM para 2017 com base nas estimativas de repasses. Disponível em:
<<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-divulga-avaliacao-do-fpm-para-2017-com-base-nas-estimativas-de-repasses>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CONCIANI, A.; SANTOS, D. C. dos. Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual constituição federal. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 4, n. 3, p. 268-281, Set./Dez. 2009.

FAMURS. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. **Receitas Municipais – FPM**. 2017. Disponível em:
<<http://www.famurs.com.br/receitasmunicipais/fpm>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

FEE. Fundação de Economia e Estatística. **COREDE Rio da Várzea**. 2015. Disponível em:
<<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Rio+da+V%Elrzea>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

GARSON, S. A Crise Bateu à Porta dos Municípios e a Porta Estava Aberta! 2016. Disponível em:
<<https://meumunicipio.org.br/img/upload/eleicoes/57c5d541986e15.23396788.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, E. C. da S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **DPU Nº 27** – Maio-Jun/2009 – DOUTRINA.

MENDES, C. C. Critérios atuais de repartição dos recursos do FPM. **DIRUR/IPEA**, 2015.

POCHMANN, M. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. **Estudos Avançados** 23 (66), 2009.

PORTAL BRASIL. **Inflação termina 2016 no menor nível em três anos.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/01/inflacao-termina-2016-no-menor-nivel-em-tres-anos-1>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO DO RS. Planos estratégicos de desenvolvimento regional. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/planejamento-estrategico-de-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 14 maio 2017.

SEFAZ RS. Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. Divulgados índices definitivos de ICMS dos municípios para 2016. 23 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/229280/divulgados-indices-definitivos-de-icms-dos-municipios-para-2016>>. Acesso em: 13 maio 2017.

_____. Fazenda divulga índices definitivos de ICMS dos municípios para o próximo ano. 03 out. 2016. Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/247549/fazenda-divulga-indices-definitivos-de-icms-dos-municipios-para-o-proximo-ano>>. Acesso em: 13 maio 2017.

_____. IPM Definitivos. Disponível em: <<http://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/5086/ipm---definitivos>>. Acesso em: 14 maio 2017.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Municípios – **FPM**. 2012.

_____. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Municípios – **FPM**. 2013.

_____. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>. Acesso em: 12 maio 2017.

VELOSO, J. F. A. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal**: uma análise do fundo de participação dos municípios (FPM). 2008. 113 f. Dissertação. (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília – UCB, Brasília, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.