



Sessão Temática ST1: Abordagem territorial do desenvolvimento, governança e patrimônio territorial.

FUNDO PÚBLICO E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO COREDE NOROESTE COLONIAL

FONDO PÚBLICO Y FONDO DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL: UN ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS DEL COREDE NOROESTE COLONIAL

PUBLIC FUND AND THE MUNICIPAL PARTICIPATION FUND: AN ANALYSIS OF THE MUNICIPALITIES OF THE COLONIAL NORTHWEST COREDE

Tarcio Ricardo Thomas¹, Edegar Rotta², Serli Genz Boelter³

¹ Doutorando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Bolsista CNPq. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS. E-mail: thomastarcio@gmail.com.

² Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS. E-mail: erotta@uffs.edu.br.

³ Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo/RS. E-mail: serli.boelter@uffs.edu.br.

Palavras-chave: Recursos Públicos. Transferências Constitucionais. Fundo de Participação dos Municípios.

Palabras clave: Recursos públicos. Transferencias Constitucionales. Fondo de Participación Municipal.

Keywords: Public resources. Constitutional Transfers. Municipal Participation Fund.

INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si (CF, 1988). Essa autonomia decorre do pacto federativo definido como um conjunto de dispositivos legais amparados constitucionalmente estabelecendo as regras jurídicas, as obrigações financeiras, as áreas de atuação e a competência da arrecadação de recursos dos entes federados. Na prática o pacto federativo estabelece as competências da arrecadação tributária e define como a receita dos tributos será distribuída entre os entes da Federação, bem como a divisão de responsabilidade para oferta e prestação de serviços públicos a população (Fontenelli, 2020; Reis et al. 2022).

A arrecadação tributária é imprescindível para existência da máquina pública, os recursos provenientes da arrecadação irão formar o fundo público, caracterizado pela capacidade de mobilização de recursos que o estado possui (Silva, 2011). Esse fundo é instrumento necessário para manutenção do sistema social existente, sendo fundamental para o desenvolvimento das relações de produção, de trabalho e de políticas sociais, e coadjuvando com o caráter estrutural do capital ou da sociedade capitalista (Salvador, 2012; Fontenelli, 2020; Behring *et al.*, 2023).



Esse mecanismo reflete o pacto social, no qual os sujeitos recolhem tributos em nome da promoção da paz social confiada ao Estado, decorrente de um processo permanente de negociação (Vilalba, 2013). O recolhimento de tributos acontece de diversas formas, direta ou indiretamente, todos os cidadãos contribuem diante de sua essência social e para que esse sistema aconteça existem leis, agentes arrecadadores, órgãos fiscalizadores, enfim, uma estrutura complexa que integra as três esferas de governo para arrecadação e distribuição dos recursos do fundo público (Crepaldi, 2013; Salvador, 2012).

Na esfera municipal, a arrecadação dos recursos provém da receita própria e das transferências da União e do Estado. Os ingressos destes recursos nos cofres municipais são nominados como receitas públicas que subsidiam a manutenção e os investimentos. A aplicação dos recursos ocorre por meio da realização da despesa pública, constituindo a dinâmica do orçamento público que controla a execução dos recursos do fundo público, necessários para manutenção e equalização das demandas sociais tencionadas na dinâmica de uma sociedade do capital (Bezerra Filho, 2012; Crepaldi, 2013; Nogueira, 2024).

As transferências intergovernamentais (União, Estado e Municípios) são formas de garantir a distribuição de recursos centralizados para os entes públicos. Assim, para cumprir com esse objetivo constituem-se uma diversidade de fundos públicos que arrecadam e transferem recursos entre os níveis de governo, existem fundos de participação, de desenvolvimento, eleitoral, de meio ambiente, de políticas sociais entre outros (Bassi, 2019).

Dentre as principais transferências realizadas pela União aos Municípios destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esse constitui-se em uma transferência constitucional de recursos realizada pela União diretamente aos municípios brasileiros prevista no Art. 159 da Constituição Federal, composto de 25,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) repassados mensalmente aos Municípios. Na sua essência possui como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre as unidades da federação, neste caso dos municípios brasileiros (Mendes, 2021; STN, 2023).

Diante deste contexto, tem-se como objetivo geral da pesquisa evidenciar a importância do fundo público através do FPM nos municípios do Corede Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul, e para alcançá-lo, definiu-se como objetivos específicos: identificar o FPM *per capita* dos municípios que forma o Corede Noroeste Colonial, verificar participação do FPM na arrecadação corrente desses municípios e analisar a importância do FPM como fonte de arrecadação dos municípios analisados.

METODOLOGIA

O procedimento adotado para elaboração da pesquisa foi bibliográfico através de fundamentação teórica baseada em livros, artigos e sites de referência. Em relação aos objetivos e finalidade da pesquisa é classificada como descritiva e aplicada. Para Gil (2010) as pesquisas descritivas são aquelas que estudam as características de grupos e populações de determinada região e a pesquisa aplicada se refere a estudos voltados a aquisição de conhecimentos através da aplicação de métodos em situações específicas.

Com o intuito de alcançar os objetivos esperados e visando à eficácia do estudo através da



adequada aplicabilidade e integração com o autor, delimitou-se como objeto do estudo a região Corede Noroeste Colonial do estado do Rio Grande do Sul, a qual composta por onze municípios, sendo eles: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara.

Quanto a natureza, a pesquisa possui caráter eminentemente qualitativo, descrevendo e analisando a situação encontrada nos municípios que compõe a região do Corede Noroeste Colonial. Silva (2010) explica que a pesquisa qualitativa desenvolve uma abordagem pessoal com base nas experiências do autor e em estudos realizados.

Os instrumentos utilizados para a coleta de dados consistiram na análise documental, dados disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional e de dados coletados em demonstrativos contábeis disponíveis nos sites dos municípios. É relevante salientar que em apenas dois municípios – Augusto Pestana e Catuípe - não haviam os demonstrativos contábeis disponibilizados, não sendo possível obter os dados referente receita corrente, porém a falta desses dados não interferiu no resultado da pesquisa.

A coleta de dados foi realizada no mês de julho de 2023. Os dados obtidos foram sistematizados em planilhas eletrônicas e quadros em editores de textos, para logo após, realizar o cálculo do FPM *per capita*, o qual considera a arrecadação referente ao FPM em relação à população, o cálculo da participação percentual do FPM recebido em relação ao total das Receitas Correntes de cada município. Com os cálculos finalizados, foi realizada análise e apresentação dos resultados.

DESENVOLVIMENTO

O Estado para realizar a provisão de bens e serviços públicos preponderantes para sua população necessita da atuação e da transferência de recursos de forma descentralizada para desenvolver políticas públicas adequadas diante das demandas locais. O Fundo de Participação dos Municípios caracteriza-se por ser mecanismo de transferência constitucional, estabelecido no art. 159 da Constituição Federal, constituindo-se em uma fonte de recursos relevante para os Municípios no atendimento das demandas de políticas públicas para promoção do bem-estar da população.

A distribuição dos recursos do FPM estabelece grupos populacionais para definir seus coeficientes ocasionando desigualdade na distribuição dos recursos quando utiliza determinantes populacionais, ou seja, em um mesmo coeficiente de distribuição recursos existe variação populacional. Ao analisar o coeficiente 0,6 de distribuição de FPM, destinado a atender os municípios com população até 10.188 habitantes, atenta-se que o Brasil possui 5.565 municípios e 44,8% deles têm população de até 10 mil habitantes e cerca de 1.270 municípios possuem menos de 5.000 habitantes (IBGE, 2022).

Contudo, a lógica constitutiva do FPM é a de transferir maior volume de recursos para os municípios com menor porte demográfico, os quais possuem capacidade reduzida de arrecadação tributária e de recebimento de transferências decorrentes do impulsionamento da economia local ou regional. Nesse formato, a distribuição *per capita* do FPM se acentua nos municípios com menor porte (Moraes e Bonifácio, 2016).



Para compreender e confirmar esse raciocínio foram coletados dados do coeficiente de participação, dos valores recebidos de FPM e a população referente ao exercícios de 2023 dos onze municípios que formam a região Noroeste Colonial do estado do Rio Grande do Sul, a seguir: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara, conforme o Quadro 01.

Quadro 01 - Valores líquidos de FPM recebidos pelos Municípios do Corede Noroeste Colonial no ano de 2023.

Municípios	(%) de participação na região	Valores FPM Recebidos	População	FPM <i>per capita</i>
Ajuricaba	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	6.720	R\$ 1.769,56
Augusto Pestana	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	7.149	R\$ 1.663,37
Bozano	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	2.151	R\$ 5.528,34
Catuípe	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	8.674	R\$ 1.370,93
Condor	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	6.406	R\$ 1.856,30
Coronel Barros	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	2.822	R\$ 4.213,84
Ijuí	0,578785%	R\$ 55.493.474,37	84.780	R\$ 654,56
Jóia	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	7.184	R\$ 1.655,27
Nova Ramada	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	2.163	R\$ 5.497,67
Panambi	0,408416%	R\$ 39.638.196,00	43.515	R\$ 910,91
Pejuçara	0,124025%	R\$ 11.891.458,99	3.745	R\$ 3.175,29
Total	2,103426%	R\$ 202.154.801,28	175.309	R\$ 1.153,13

Fonte: Elaborado pelo autor através de consulta ao Tesouro Nacional. Acesso: <https://sisweb.tesouro.gov.br/>.

Através dos valores recebidos de FPM e da população realizou-se o cálculo do FPM *per capita*. Apenas dois municípios da região possuem população superior a 10.188 habitantes, os demais estão limitados ao recebimento dos mesmos valores de FPM, enquadrados no mesmo coeficiente. Ao analisar o FPM *per capita* o menor valor obtido foi no município de Ijuí o qual apresenta coeficiente de participação do FPM de 2,8 com valor per capita de R\$ 654,56. Em contrapartida, o município de Bozano que possui a menor população da região, com 2.151 habitantes, apresenta o FPM *per capita* de R\$ 5.528,34 reforçando a tese de que o FPM visa garantir a fonte de arrecadação para os municípios que possuem menor potencial arrecadatório.

A região Noroeste Colonial no ano de 2023 recebeu 2,103426% do total dos recursos destinados aos municípios do estado do Rio Grande do Sul, uma arrecadação líquida no valor total de R\$ 202.154.801,28. A arrecadação do FPM nos municípios é fonte de transferência corrente integrando o rol das receitas correntes que constituem os fundos públicos disponíveis para o custeio e investimento nas políticas públicas nos municípios.

Neste aspecto, o quadro 02 apresenta a representatividade da parcela do FPM em relação a arrecadação total das receitas correntes em cada município da região do Corede Noroeste Colonial.



IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



Quadro 02 - Representação do % do FPM sobre as Receitas Correntes nos municípios do Corede Noroeste Colonial no ano 2023

Municípios	População	Receitas Correntes	Valores FPM Recebidos	% FPM/Rec. Correntes
Ajuricaba	6.720	R\$ 44.703.463,89	R\$ 11.891.458,99	26,60
Augusto Pestana	7.149	-	R\$ 11.891.458,99	-
Bozano	2.151	R\$ 24.224.724,03	R\$ 11.891.458,99	49,09
Catuípe	8.674	-	R\$ 11.891.458,99	-
Condor	6.406	R\$ 54.309.051,17	R\$ 11.891.458,99	21,90
Coronel Barros	2.822	R\$ 34.542.940,66	R\$ 11.891.458,99	34,43
Ijuí	84.780	R\$ 579.293.018,30	R\$ 55.493.474,37	9,58
Jóia	7.184	R\$ 61.556.519,28	R\$ 11.891.458,99	19,32
Nova Ramada	2.163	R\$ 30.438.530,05	R\$ 11.891.458,99	39,07
Panambi	43.515	R\$ 216.156.618,38	R\$ 39.638.196,00	18,34
Pejuçara	3.745	R\$ 39.300.648,54	R\$ 11.891.458,99	30,26

Fonte: Dados da pesquisa.

A representatividade dos valores recebidos de FPM em relação a arrecadação das receitas correntes, em percentual é inversamente proporcional a população de cada município, conforme Quadro 02. Ao analisar a importância que representa o valor de FPM recebido em relação as receitas correntes são perceptíveis que nos menores municípios a transferência de FPM é parcela significativa da arrecadação, já nos municípios que possuem população maior e arrecadação própria superior a representatividade do FPM é menor.

É importante considerar que o FPM é uma transferência corrente realizada pela União aos municípios, assim, integra o montante das receitas correntes do ente público e para sua aplicação precisa atender as peculiaridades impostas pela legislação. A Constituição Federal definiu em seu art. 198, parágrafo 2º que os municípios deverão aplicar 15% da arrecadação de impostos e das transferências correntes em saúde, e 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, na Educação conforme o art. 212 da Carta Magna. Desta forma, do FPM recebido 15% é destinado a saúde e 25% para educação, o restante é discricionário do gestor quanto a sua aplicação.

CONCLUSÃO

A dinâmica da acumulação capitalista estruturada e convalidada pelo Estado estabelece através do Fundo Público uma maneira de resgatar na sociedade parte da mais-valia produzida na forma de tributos financiando as ações de políticas públicas e a estrutura do Estado, voltado a estabelecer o ambiente social adequado para regularidade do próprio sistema gerador do capital e de lucros. Os recursos são arrecadados pelo Estado e aplicados na forma de bens e serviços disponíveis a população, sendo gerenciados através do orçamento público.

A distribuição do Fundo Público seja na arrecadação ou destinação dos recursos sofre pressões dos diversos segmentos da sociedade, seja por resistência contributiva da sociedade ou pela disputa das parcelas disponíveis dos recursos direcionadas aos diferentes setores da sociedade.



O estabelecimento de mecanismos de distribuição do Fundo Público garante a sociedade equidade para as diferentes regiões em consequência da sua população ou capacidade arrecadatória.

O estudo possibilitou identificar a distribuição do FPM per capita nos municípios da região e estabelecer relações a partir do contexto exposto, tomando como marco temporal o ano de 2023, percebe-se que a variação populacional limitada em um mesmo coeficiente altera significativamente o FPM *per capita*, pois, um município com uma população de 2.000 habitantes recebe o mesmo valor que um município com 10.000 habitantes. Outro fator verificado, é a relação inversamente proporcional do FPM *per capita* em relação a população, quanto maior a população menor é o FPM *per capita*.

Em relação a representatividade do FPM na composição total das Receitas Correntes dos municípios, percebeu-se que quanto menor o município maior é a representatividade do FPM, revelando que para os menores municípios é uma ou a principal fonte de arrecadação na formação do seu orçamento. Desta forma, o FPM é responsável por garantir recursos aos governos municipais, principalmente para aqueles com capacidade de arrecadação reduzida, com objetivo de garantir equidade na oferta de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BASSI, Camilo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. **Texto para discussão**. IPEA. Rio de Janeiro, 2019.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. et al. (Orgs.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine; CISLAGHI, Juliana; CASSIN, Márcia; DEMIER, Felipe; CAITETE, Tainá; SOUZA, Giselle. **Fundo Público, Orçamento e Política Social** - 20 Anos do GOPSS. UERJ. Curitiba: CRV, 2023. 290 p. Disponível em: https://uniluanda.ao/wp-content/uploads/2023/12/Canga-JL-2023-OGE-e-politicas-publicas-em-Angola_-receitas-fosseis-e-retribuicoes-desiguais.pdf. Acesso em: 29 jun. 2024.

BEZZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade aplicada ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo. Atlas. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CREPALDI, Silvio Aparecido. CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público**. 1ª ed. São Paulo. Saraiva, 2013.

FONTENELLI, Amanda. Estado e fundo público: ferramentas a serviço do capital. **Revista direitos, trabalho e política social**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 157–179, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/9756>. Acesso em: 01 jul. 2024.



GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Constantino Cronemberger. Equalização fiscal no Brasil: distorções e propostas para o caso dos estados. **Boletim de Análise Político-Institucional**. IPEA. Rio de Janeiro, n. 30, nov. 2021.

NOGUEIRA, Yan Carlos. Fundo público e orçamento público: revisitando a economia política para uma distinção crítica e classista. **Revista Serviço Social em Perspectiva**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 205–222, 2024. DOI: 10.46551/rss202411. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/sesoperspectiva/article/view/6599>. Acesso em: jun. 2024.

NOGUEIRA, Yan. Carlos.; SANTOS, Leonardo Moreira dos. Fundo público, internacionalização financeira e disputa pelo orçamento estatal. **Revista direitos, trabalho e política social**, [S. l.], v. 6, n. 11, p. 360–377, 2020. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10680>. Acesso em: 29 jun. 2024.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. ISSN: 16794842, 228. 2012.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da Pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, Giselle Souza da. **Fundo Público e Políticas Sociais**: o trabalho necessário sobre a égide do capital portador de juros. Anais do Circuito I de trabalhos acadêmicos. 2011.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Revista Serviço Social**, São Paulo, n. 126, p. 318–339, maio/ago. 2016.

STN. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais - Fundo de Participação dos Municípios**. Março/2023. Disponível em: <https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/> Acesso em: 05 de julho de 2024.

VILALBA, Hélio Garone. O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos. **Filogenese**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 63–76, 2013. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/FILOGENESE/heliovilalba.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.