



GESTÃO PÚBLICA NA COMCAM: ESTUDO DAS TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS CONSTITUCIONAIS

CAVALCANTI, Alessandra, Ciência Contábeis, Fecilcam, cavalcanti_ale@hotmail.com
VITTI, Igor José, Ciências Contábeis, Fecilcam, perigor88@hotmail.com
FERREIRA, Jorge Leandro Delconte (OR), Fecilcam, jorge.leandro.professor@gmail.com

INTRODUÇÃO

As despesas municipais são quase que exclusivamente financiadas por transferências intergovernamentais, criando uma dependência econômico-financeira dos Municípios perante o Governo Estadual e Federal, assim todo e qualquer repasse financeiro é de fundamental importância para a realização de atividades essenciais para os municípios, tais como serviços relacionados à saúde, educação, segurança, assistência social e infraestrutura.

Embora sejam transferências constitucionais (conforme determina a constituição federal e legislações afins), a unidade geradora de recursos é o município, portanto a compreensão dos limites, dentro do nosso sistema federativo, da ação municipal na capacidade de gerar recursos é de extrema importância, especificamente por tratar-se do ente público que tem maior proximidade com a população, desta forma facilitando a identificação de fatores que afetem a relação das receitas com aspectos demográficos, econômicos e sociais.

Em face às dificuldades financeiras encontradas pelos Municípios, é possível identificar na COMCAM variações intermunicipais das Transferências Governamentais Constitucionais, que possibilitem a realização de inferências sobre a eficiência e eficácia da gestão municipal?

O objetivo desse artigo é comparar e analisar a evolução dos repasses das receitas constitucionais para a região da COMCAM nos últimos dez anos, visando identificar boas práticas de gestão pública. Diante do objetivo geral os objetivos específicos são:

- a. Destacar os critérios de “rateio” das Transferências Governamentais Constitucionais estaduais e federais para os municípios, bem como, sua relação com aspectos demográficos, sociais e econômicos;
- b. Identificar a origem e a importância das principais receitas municipais da Microrregião da COMCAM;
- c. Comparar e identificar os municípios que se destacaram positiva ou negativamente durante os últimos dez anos; e



- d. Descrever e analisar as ações e/ou estratégias (ou a ausência delas) adotadas pelos municípios que se destacaram.

O estudo sistemático de ações e estratégias que possibilitem um incremento nas receitas municipais é de fundamental importância para o desenvolvimento econômico-social da região. Desta forma, ao identificar os municípios que mais evoluíram na última década, torna mais fácil à compreensão dos fatores de crescimento, bem como, o conhecimento do controle que os municípios exercem sobre essas transferências, e, a partir de então, disseminar as boas práticas de gestão para os demais Governos municipais.

REFERENCIAL TEÓRICO

A diversidade e a economia municipal, igualmente traduzida na escala regional, permitem a busca de ações ou estratégias pautadas na uniformidade, possibilitando um desenvolvimento econômico-social para a região como um todo.

As receitas públicas são recursos financeiros destinados a aumentar o patrimônio público. Existem dois grupos: receita tributária (proveniente de tributos) e receita patrimonial, também denominada de voluntária. São recursos distribuídos em função de cumprir dispositivos constitucionais e legais, é efetuada pelo Tesouro Nacional e pelo Governo Estadual. Parte das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca de promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - (FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - (ITR).

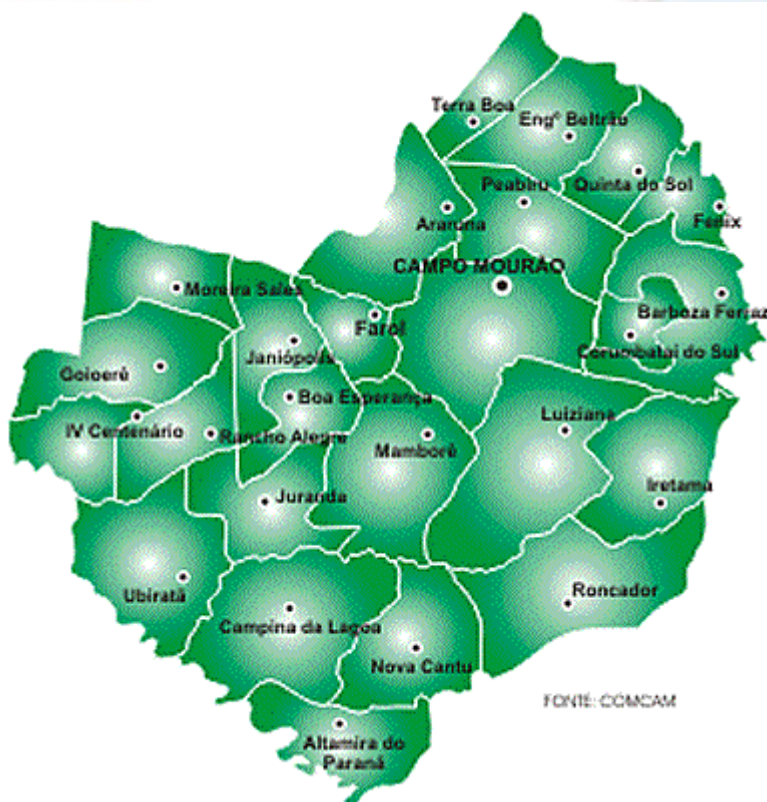
As transferências do Governo Estadual mais relevantes para os municípios são: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).



CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS				
Receita	Origem	Apuração	Distribuição	% na COMCAM
FPM	Federal	(IR+IPI) - Deduções	Faixa Populacional	69.34%
ITR	Federal	Com base na função social da terra	50 % Total Arrecadado	1.18%
LC 87/96	Federal	Conforme Orçamento da União	Conforme Exportação do Município	1.63%
CIDE	Federal	25% do valor de importação e comercialização de combustíveis	50% proporcionais aos mesmos critérios do FPM e 50% Proporcional à população	0.48%
FEX FEDERAL	Federal	10% arrecadação IPI das Exportações	Conforme Exportação do Município	0.61%
FUNDEB	Federal	20% provenientes de ITCD, ICMS, IPVA, ITR, IR, IPI + Complemento da União	Proporcional ao número de alunos matriculados na rede de educação básica pública presencial	26.76%
ICMS	Estadual	Atividade econômica do Município	25% do total arrecadado	85.86%
FEX ESTADUAL	Estadual	Conforme Exportação do Município	Parcela referente ao ICMS da exportação	2.70%
ROYALTIES DE PETRÓLEO	Estadual	10% da produção de petróleo ou gás natural	Alíquota de 5% fixa e 5% excedente e quanto a localização da lavra (terra ou mar)	0.05%
IPVA	Estadual	Propriedade de Veículo	50% de veículos emplacados no Município	11.39%

A Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão “COMCAM”, fundada em 30 de julho de 1969 e institucionalizada em 26 de fevereiro de 1986, é a organização não-governamental encarregada de promover integração administrativa, econômica e social dos municípios situados na região de Campo Mourão. É uma sociedade civil de duração indeterminada, com foro e sede na cidade de Campo Mourão.

A COMCAM é composta pelos municípios de Altamira do Paraná, Araruna, Barbosa Ferraz, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Campo Mourão, Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Goioerê, Iretama, Janiópolis, Juranda, Luiziana, Mamborê, Moreira Sales, Nova Cantu, Peabiru, Quarto Centenário, Quinta do Sol, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador, Terra Boa e Ubitatã.



METODOLOGIA

O trabalho em questão caracteriza-se como uma pesquisa científica aplicada, como bem conceitua Andrade (2001, p. 24), quando diz que “os conhecimentos adquiridos são utilizados para aplicação prática voltados para a solução de problemas concretos da vida moderna”. Portanto, a pesquisa busca respostas, que quando colocadas em prática, auxiliarão a comunidade local na solução ou redução de problemas, como a escassez de recursos.

Na visão dos procedimentos, considera-se como um estudo de caso, que se caracteriza principalmente pelo estudo concentrado de um único caso, completa-se ao interagir com outros tipos de pesquisa como a bibliográfica e a documental.

Esta característica de pesquisa assemelha-se quanto, ao objeto por buscarem como embasamento autores nacionais, sendo utilizadas leituras e pesquisa em livros, artigos de revistas, legislações vigente e sites da Internet. optou-se por uma abordagem empírico-teórica, pois, seu objetivo é a realidade visível, o constatável, o observável e o mensurável.

Quanto à abordagem do problema, utilizou-se padrões quantitativo-qualitativos. Empregou-se, também o método dedutivo. Quanto aos objetivos, o estudo se enquadra como pesquisa descritiva.



Como método de coleta de dados foi utilizada a pesquisa bibliográfica através de leitura e da pesquisa via internet acessando os sites governamentais onde constam a legislação e a prestação de contas dos repasses aos municípios, que auxiliaram na construção e análise do presente estudo.

A pesquisa foi realizada pelos dois pesquisadores no ano de 2010 em Campo Mourão e abrangeu os 25 municípios da COMCAM, com banco de dados dos últimos 10 anos. Os dados foram analisados seguindo padrões técnicos da legislação vigente e comparando as variações percentuais dos repasses constitucionais.

Os dados coletados foram agrupados e organizados em tabelas, de tal maneira, que possibilitaram a comparação: entre os vinte e cinco municípios integrantes da COMCAM, entre os últimos dez anos e entre os diferentes tipos de Fundos e repasses, cujos dados encontram-se disponíveis e devidamente separados nos “sítios” do Ministério da Fazenda: Tesouro Nacional e do Governo do Estado do Paraná: Gestão do Dinheiro Público.

Para a melhor análise dos dados levantados, foram apuradas as variações percentuais entre cada elemento, bem como, as características municipais que possam vir a ser encontradas e que mereçam algum destaque ou contribuição para o estudo.

MAPA DOS REPASSES FEDERAIS

As principais transferências constitucionais Federais para os municípios da região da COMCAM nos últimos dez anos foram o FPM representando 69,34% e o FUNDEB/FUNDEF 26,76%, seguidos pelo LC 87/96 com 1,63%, ITR 1,18%, FEX Federal 0,61% e CIDE 0,48%.

Considerando a importância que o FPM possui para os municípios e que é distribuído de acordo com o número de habitantes, podemos relacionar a dinâmica econômico-demográfica ao comportamento das receitas municipais, especialmente aquelas ligadas às transferências constitucionais da União e estado para os municípios. Nesse sentido, o padrão regional de distribuição desses recursos e a capacidade de geração de receita dos municípios, correlacionam esses dados ao perfil demográfico dos municípios.

Em comum entre as duas maiores transferências federais observamos o fator populacional. O FPM utiliza como critério o tamanho da população. A população de cada município é enquadrada em uma cota e a partir de um índice pré-determinado é calculado o coeficiente de distribuição. Essas informações são baseadas nas projeções de população do IBGE para cada ano. A partir desse índice, que varia de 0,6 a 4,0, é distribuído o recurso para cada município.



Somando-se os valores de FPM dos últimos 10 anos, por exemplo, os municípios com maior cota do fundo foram Campo Mourão, Goioerê e Ubitatã com população de 82.530, 28.941 e 21.214 habitantes respectivamente, ou seja os municípios mais populosos são mais favorecidos na distribuição desse recurso.

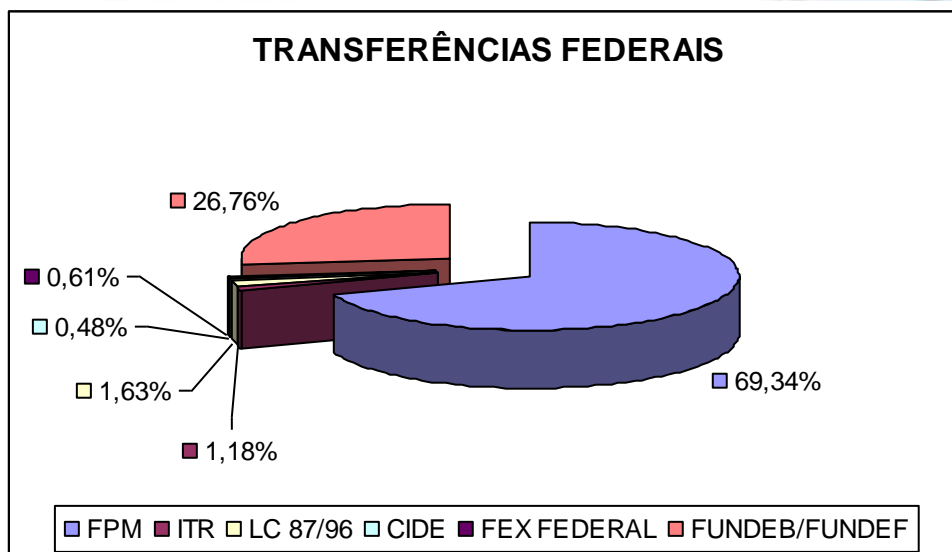
A distribuição do FUNDEB é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio), o que também favorece os municípios mais populosos.

O que se observa em relação ao FPM, quando relacionados às classes de tamanho populacional, é que nos municípios menos populosos a participação no total de receitas o FPM é maior. É o caso dos municípios Farol, Rancho Alegre D'Oeste, Corumbataí do Sul, Altamira do Paraná, Boa Esperança, Quarto Centenário e Fenix, dado o caráter de cotas em classes de população, o maior peso no total das receitas, especialmente nos municípios menores, com predomínio de população abaixo de 5.000 habitantes.

Os repasses do FUNDEB, analisados a partir da população, são mais variáveis, já que depende do número de alunos matriculados no ensino básico, o que implica em considerar a estrutura etária da população, bem como as políticas de acesso e inclusão no sistema escolar público. Mas podemos diferenciar, por exemplo, sua maior participação proporcional nos municípios mais populosos e urbanizados, a exemplo de Campo Mourão, Goioerê, Ubitatã e Campina da Lagoa.

Nos 25 municípios da COMCAM a participação do FPM foi maior que a do FUNDEB. Em 13 dos 25 municípios, o repasse do FPM ultrapassou 70% do total das transferências constitucionais federais. As menores participações foram Campo Mourão com 55,53%, Goioerê com 66,10% e Campina da Lagoa com 66,73% e as maiores participações é de Rancho Alegre 85,35%, Farol 83,10% e Corumbataí do Sul 81,93%, o que caracteriza que quanto menor o município maior é sua dependência em relação ao FPM.

Essa proporção em relação ao FUNDEB se inverte e os municípios de Campo Mourão 41%, Goioerê 30,69% e Campina da Lagoa 29,50% possuem as maiores participações, respectivamente.



Mapa dos Repasses Estaduais

As principais transferências constitucionais do Estado do Paraná para os municípios da região da COMCAM são o ICMS representando 85,86% e o IPVA 11,39%, seguidos pelo FEX com 2,70% e os Royalties de Petróleo com 0,05%.

Considerando que o ICMS é a receita mais impactante dentre as transferências constitucionais estaduais e que o produto da arrecadação do ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), é dividido entre Estado e municípios, a distribuição é baseada no Índice de Participação dos Municípios, que estabelece critérios e cálculos para indicar o tamanho do pedaço do "bolo" destinado a cada cidade.

O ICMS é entendido como um indicador de desempenho econômico, é inegável a relação entre desempenho econômico municipal e a arrecadação do ICMS. Entretanto, é preciso observar que existe uma diferença entre o que é arrecadado na base municipal e o que é distribuído já que 75% fica retido no estado e os 25% restantes são distribuídos em cotas para os demais municípios.

De acordo com o artigo 107 da Constituição Estadual, que versa sobre a repartição da arrecadação tributária, esses 25% são distribuídos da seguinte forma:

§ 1º - As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas nos incisos IV e VI deste artigo, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 85% (oitenta e cinco por cento), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

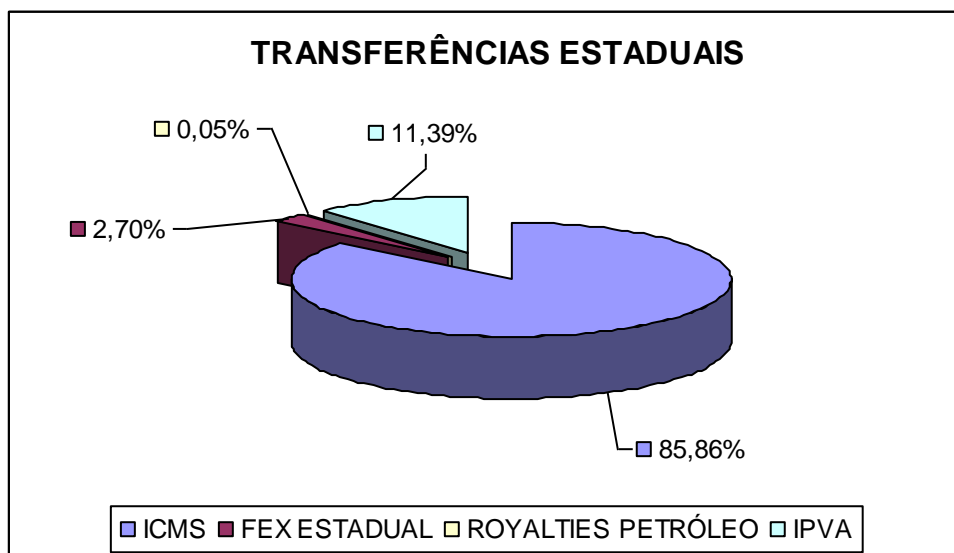
II - dez por cento, distribuído em quotas iguais entre todos os Municípios.

III - 5% (cinco por cento), distribuídos na proporção do cumprimento de exigências estabelecidas em lei estadual específica, relacionadas com a fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente.

A base fundamental para a repartição desse recurso, ao contrário da FUNDEB e do FPM com valor predeterminado pelo tamanho da população e matrícula escolar, é a atividade econômica.

Os municípios que receberam mais recursos de ICMS nos anos de 2000 a 2009 foram Campo Mourão, Mamborê, Ubitatã, Goioerê, Luiziania e Engenheiro Beltrão respectivamente.

Conforme Artigo 158 da Constituição Federal pertencem aos municípios 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios. Os municípios que mais receberam receitas em função de IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) foram Campo Mourão, Goioerê e Ubitatã, não somente por possuírem as maiores populações, mas também pela grande distância entre os bairros e a necessidade iminente de meios de transporte eficientes que os conduzam ao trabalho, escola, comércio e demais logradouros, diferentemente dos municípios menores, onde é possível a locomoção pelos principais pontos da cidade sem a necessidade de utilização de veículos automotores.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, o FPM, “maior valor repassado dentre os repasses federais para os municípios, é tão mais importante quanto menores os municípios, uma vez que a capacidade de gerar receitas nos municípios com baixa dinâmica econômica e populacional



é proporcional à dependência das transferências constitucionais, o que coloca em xeque a idéia de autonomia.”

Podemos concluir que além dos menores municípios serem mais beneficiados com o FPM, a renda per capita destes municípios também é ligeiramente superior aos demais, quanto à este aspecto, pode-se dizer que os recursos constitucionais estariam cumprindo com seu objetivo que é ajudar os municípios mais pobres.

Quanto ao FUNDEB e o ICMS, o grau de participação em relação ao total de receitas nos municípios mais populosos é maior do que nos municípios menores, portanto, são teoricamente proporcionais aos índices populacionais.

No recorte dos anos de 2000 a 2009 os municípios que mais se beneficiaram com o (FPM e FUNDEB) foram Campo Mourão, Goioerê, Ubatã e Campina da Lagoa. Avaliando a classe populacional dos 25 municípios que compõem a COMCAM podemos afirmar que este é o fator responsável pelo destaque destes municípios, já que o critério de distribuição do FPM e FUNDEB é influenciado pela faixa populacional.

No que tange ao ICMS (principal receita estadual) os municípios que mais se destacaram positivamente foram Campo Mourão, Mamborê, Ubatã, Goioerê, Luiziania e Engenheiro Beltrão respectivamente, levando-nos a crer que a atividade econômica nestes municípios é maior que nos demais municípios da COMCAM. Esse fato, pode estar diretamente ligado a atividade agrícola e também, por se tratar de micropólos comerciais, onde a população da zona rural e de municípios pouco desenvolvidos comercialmente, realizam suas compras.

A população é o fator mais importante para o recebimento dos recursos, mesmo o ICMS que é distribuído em relação à atividade econômica do município, a população tem influência bastante significativa.

Campo Mourão, segundo levantamentos realizados, destacou-se como a Cidade Pólo da região estudada, por liderar positivamente todos os índices em questão. Este fato está ligado ao número de habitantes, força de seu comércio e indústrias, atividades agropecuárias, bem como seu potencial em gerar empregos e atrair jovens na busca por novos conhecimentos em suas instituições de ensino.

Os municípios e suas gestões podem exercer algum controle sobre o recebimento destes recursos, adotando ações que possam contribuir para a elevação destes índices em benefício do município, criando programas e subsídios com objetivo de atrair novos habitantes, buscando fomentar a atividade econômica e conseqüentemente o desenvolvimento regional. A conquista por melhores resultados dar-se-á diariamente com o estímulo ao micro e pequeno empresário, o fomento e a parceria com o comércio e a indústria, como também, no planejamento eficaz ao se tratar da instalação de novos



empreendimentos em nossas cidades. Porém, os índices serão elevados significativamente a médio e longo prazos, respeitando as especificidades de cada região.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3.^a ed. - 3.^a reimpressão. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 5.^a ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **CONTABILIDADE PÚBLICA** da teoria à prática. Edição atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal – São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

COMUNIDADE DOS MUNICIPIOS DE CAMPO MOURÃO – COMCAM. Informações encontradas no “site”. Disponível em: <<http://www.comcam.com.br>>. Acesso em 20/02/2010 às 18:00hs.

FUNDEB: **Manual de Orientação**. Elaboração: Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição do Salário Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

FUNDEF: **Manual de Orientação**. Elaboração: Coordenação-Geral do Departamento de Políticas de Financiamento da Educação e Técnica de Planejamento e Gestão Educacional. Sarandi: Fórum Permanente de Controle e Fiscalização do FUNDEF, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.^a ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JACOME, Rafael. **Transferências Federais de recursos**. Disponível em: <http://rafaeljacome.blogspot.com/2010/05/transferencias-federais-de-recursos_e.html>. Acesso em: 02/03/2010, às 22:15hs.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública Teoria e Prática**. 6.^a Edição – São Paulo: Atlas, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.^a ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LEI COMPLEMENTAR N.º 87 de 13 de setembro de 1996. Brasília: Casa Civil, 1996.

LEI N.º 4.320/64, que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1985.

LEI N.º 9.424, de 24 de Dezembro de 1996. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

LEI N.º 11.494, de 20 de junho de 2007 e anexos. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

V EPCT

Encontro de Produção Científica e Tecnológica
26 a 29 de outubro de 2010

NUPEM
Núcleo de Pesquisas Multidisciplinar

FECILCAM
Fórum Estadual de Gestão de Políticas Públicas



MINISTÉRIO DA FAZENDA – TESOURO NACIONAL. **Transferências Voluntárias.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp> . Acesso em: 22/02/2010, às 20:05hs.

_____. **Transferências Constitucionais.** Disponível em: <http://rafaelijacome.blogspot.com/2010/05/transferencias-federais-de-recursos_e.html>. Acesso em: 01/03/2010, às 22:10hs.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica:** guia para eficiência de estudos. 3.^a ed. São Paulo: Atlas, 1991.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA – SEFA. **Transferências Constitucionais.** Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/index.php/>>. Acesso em 27/02/2010, às 20:19hs.

SECRETARIA DE ESTADO DA TRIBUTAÇÃO. Governo do Rio Grande do Norte. **FEX.** Disponível em: <http://www.set.rn.gov.br/contentProducao/aplicacao/set_v2/arrecadacao/enviados/FPM/extra07.html>. Acesso em 13/03/2010, às 21:45hs.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências Governamentais Constitucionais e Legais.** Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3A27axpNvTiCMJ%3Awww.contaspublicas.gov.br%2FDownload%2FCartilha_Transf_Const_Leg.pdf+CRIT%C3%89RIOS+PARA+transferencias+constitucionais&hl=pt-BR&gl=br>. Acesso em 25/02/2010, às 19:45hs.

_____. **Transferências Constitucionais.** Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/852954.PDF>>. Acesso em: 18/02/2010, às 21:34hs.